





**PRESIDENTA**

Dra. Mónica de Greiff Lindo

**VICEPRESIDENTA EJECUTIVA**

Dra. Martha Yaneth Veleño Quintero

**VICEPRESIDENTE DE SERVICIOS REGISTRALES**

Dr. Martín Fernando Salcedo Vargas

**JEFE ASESORÍA JURÍDICA REGISTRAL**

Dra. Victoria Valderrama Ríos

**EQUIPO OBSERVATORIO DE DERECHO REGISTRAL**

Dr. Rafael Andrés Poveda Latorre

Dr. Camilo Eduardo Ortega Sáchica

**COLABORADORES PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DE ARTÍCULOS ACADÉMICOS**

Dra. Margaret Gómez Fonteche

Dr. Jorge Gómez Corzo

Dr. Andrés Felipe Guzmán Rojas

Dr. Mario Ávila Cristancho

2016

ISSN 2422-2828

Prohibida su venta y comercialización al público

**REVISTA DERECHO REGISTRAL**

200 Ejemplares de 64 páginas

Impreso en Bogotá - Colombia por IMPRENET

Junio de 2016

# PRESENTACIÓN

---

La Cámara de Comercio de Bogotá, a través de su Vicepresidencia de Servicios Registrales, tiene el gusto de presentarles el quinto número de la Revista de Derecho Registral, proyecto que desde hace dos años abrió un espacio de crecimiento académico sobre los asuntos registrales a cargo de las cámaras de comercio.

Esta iniciativa ha permitido a nuestros clientes y colaboradores contar con medios de información para el desarrollo de sus actividades convirtiéndose en un espacio de debate académico y crecimiento intelectual de todas aquellas personas interesadas en temas societarios y registrales.

En el número de la revista que se presenta, se abordan temas relativos al Registro Único de Proponentes, las Entidades sin Ánimo de Lucro y los deberes del comerciante frente al Registro Mercantil.

Con esta publicación la Vicepresidencia de Servicios Registrales sigue avanzando en el proceso de socialización de temas de interés relacionados con el derecho registral que permite a todas aquellas personas interesadas (clientes y colaboradores), conocer las posturas académicas de los funcionarios de la Cámara de Comercio de Bogotá que desarrollan funciones registrales.

Comprometidos con el desarrollo, y el crecimiento académico de nuestros colaboradores con el ejercicio de artículos académicos de reflexión, nos permitimos presentar para el conocimiento público temas de especial interés alrededor de la institución registral que fortalecen el trabajo de esta Vicepresidencia.

Agradecemos especialmente a los autores por sus aportes, fruto del conocimiento propio de la experiencia y que será un instrumento más de información para esta entidad registral.

Martín Fernando Salcedo  
Vicepresidente de Servicios Registrales  
Cámara de Comercio de Bogotá



# CONTENIDO

---

1.	ESAL - SUCURSALES, AGENCIAS Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO	7
1.1	Entidades sin Ánimo de Lucro	7
1.1.1	Asociación o corporación	9
1.1.2	Fundación	10
1.1.3	Cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, instituciones auxiliares del cooperativismo (régimen especial)	11
1.2	¿Por qué en las ESAL del régimen común se pueden registrar establecimientos de comercio y no se pueden registrar sucursales y agencias?	11
1.3	ESAL en el derecho comparado	13
	CONCLUSIONES	14
	BIBLIOGRAFÍA	14
2.	MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN ANTE EL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES DE LA CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA	16
2.1	Problema Jurídico	16
2.2	De la impugnación y los recursos	17
2.3	Del recurso como petición	19
2.4	El recurso de reposición en nuestro Ordenamiento Jurídico	21
2.5	Recurso de reposición contra el registro y devolución de la solicitud del Registro Único de Proponentes	22
2.6	Impugnación especial en cabeza de las entidades estatales tratandose del Registro Único de Proponentes	24
	CONCLUSIONES	26
	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	27
3.	DEBERES DEL COMERCIANTE AL REGISTRO MERCANTIL	29
3.1	Los registros públicos en Colombia: El Registro Mercantil	30
3.2	El Registro Mercantil – Definición – Deberes de los Comerciantes	32
3.2.1	Deber de administrar el Registro Público Mercantil	32
3.2.1.1	Publicidad	32
3.2.1.2	Fe Pública Certificadora	34
3.2.2	Deber de reportar información	35
3.2.3	Deber de mantener actualizada la información en los registros públicos	37
3.3	INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES	38
3.3.1	Sociales	38
3.3.2	Administrativas	38
3.3.3	Económicas	39

3.3.4	Penales	40
3.4	DEBER GENERAL DE TODO COMERCIANTE – CONCLUSIONES	40
	BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS	42
4.	RESOLUCIÓN No.	44
4.1	Control de legalidad de las Cámaras de Comercio	45
4.2	Del caso en particular	46
4.3	De las Sociedades por Acciones simplificadas	47
4.4	De las sucursales extranjeras	48
4.5	De la transformación de sucursales extranjeras en Sociedades por Acciones Simplificadas	49
4.6	Oficio 220-177560 del 05 de Diciembre de 2012	49
4.7	Oficio 220-144776 del 09 de septiembre de 2014	50
4.8	Del Acta No. XXX de la junta de socios del XX de Octubre de XXXX y sus documentos Anexos	51
5.	DERECHO DE PETICIÓN RADICADO NÚMERO XXXXX	53
5.1	Funciones de las Cámaras de Comercio	53
5.2	De los actos administrativos y sus recursos	54
5.3	De la acción de cumplimiento	57
5.4	De las reuniones no presenciales	57
5.5	Del acta No. XX del XX de XXX de XXX	60

---

## 1. ESAL - SUCURSALES, AGENCIAS Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO

MARGARET STEPHANIE GÓMEZ FONTECHE\*  
JORGE ANDRÉS GÓMEZ\*\*

*“Las grandes organizaciones exigen un alto nivel de compromiso  
de las personas involucradas”  
Bill Gates.*

### Resumen

El siguiente artículo corresponde al contexto que caracteriza en la actualidad las entidades sin ánimo de lucro en Colombia y cuáles de estas tienen la capacidad legal de realizar aperturas de establecimientos de comercio, agencias y sucursales, y la normativa legal que se aplica empezando desde la Constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política Nacional, 1991) donde se reconoce el derecho fundamental de la libre asociación y en la cual el Estado garantiza la libertad a las personas para reunirse y desarrollar actividades comunes sin el ánimo de lucrarse.

Las Entidades Sin Animo de Lucro (ESAL) básicamente trabajan para el progreso, desarrollo o bien común de la sociedad, con un enfoque en ciertos colectivos o personas con necesidades especiales o generalmente para la población de especial protección, medio ambiente, educación, entre otras.

### Palabras claves

Entidad sin ánimo de lucro, derecho, establecimiento de comercio, solidario, común.

#### 1.1. ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO

“Las organizaciones no surgen por generación espontánea, son creaciones humanas y por ello requieren de la intención o del acuerdo mutuo entre voluntades y esfuerzos comunes en

---

\*Margaret Stephanie Gómez Fonteche. Abogada Jr Registro Mercantil y ESAL.

\*\*Jorge Andrés Gómez Corzo. Abogado Registro Mercantil y ESAL.

---

distintos frentes para hacerlas realidad y mantenerlas en el tiempo. Muchas veces hemos sido testigos de una frase bastante ilustrativa: «Las personas pasan, mientras que las organizaciones permanecen»<sup>1</sup>.

En este sentido, se realiza un enfoque bastante ilustrativo de ¿por qué las entidades cada vez van surgiendo y van cogiendo más fuerza?, esto resulta por el ánimo que tienen las personas de ser sus propios jefes, la cultura de no a los horarios y no a un mandato, sino de crear su propia empresa o entidad donde permitan realizarse como profesional y aun así aportar a que nuestra comunidad crezca en sentido empresarial, social y humano.

Por ello surge el interrogante que muchos o un gran grupo de personas se ha planteado y es ¿si puedo asociarme para ayudar a la comunidad en general o a un sector de esta, donde pueda poner en práctica mis conocimientos y surgir como profesional? y la respuesta es sí. La ley de leyes, la Constitución Política, reconoce este derecho en su articulado donde se estipula textualmente: “Artículo 38. Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Artículo 39. Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución.

La estructura interna y el funcionamiento de los sindicatos y organizaciones sociales y gremiales se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos. La cancelación o la suspensión de la personería jurídica sólo proceden por vía judicial. Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión. No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la Fuerza Pública”<sup>2</sup>.

“Naturaleza del derecho de asociación. Para la Corte Constitucional, se pronuncia en la Sentencia T-374/96: «La Constitución garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad. Es una de las formas como se realiza la libertad personal, en el sentido de que se le reconoce a toda persona su voluntad autónoma y el ejercicio de la opción espontánea y libre de estructurar, organizar y poner en funcionamiento, mediante la unión permanente con otras personas, de

---

1. JARAMILLO, Juan Carlos. Guía legal de formalización y disolución de organizaciones sin ánimo de lucro. Aflora, un programa de la Fundación Bolívar Davivienda. Bogotá. Página 6. Disponible en: <http://aflorafbd.org/content/guia-legal-formalizacion-disolucion-organizaciones-sin-animo-lucro>.

2. COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política Nacional, 1991.



---

asociaciones que encarnen propósitos o ideas comunes en relación con el cumplimiento de ciertos objetivos lícitos y que se juzgan útiles en el medio social»<sup>3</sup>.

Es así que el organismo más idóneo para llevar a cabo nuestros objetivos sin ánimo lucrativo y sin tener la necesidad de constituir una empresa comercial sino de que un grupo de personas se asocie y desarrolle actividades en pro de un fin social es las ESAL, las cuales “son personas jurídicas (entes ficticios) que se constituyen por la voluntad de asociación o creación de una o más personas (naturales o jurídicas) para realizar actividades en beneficio de asociados, terceras personas o comunidad en general. Por ello son denominadas como ESAL, porque no persiguen el reparto de utilidades entre los miembros”<sup>4</sup>, que las conforman según nuestra normativa se hace referencia en la Constitución Política.

En el sector de las entidades sin ánimo de lucro existe una división de regímenes, en la cual encontramos las entidades que pertenecen al régimen común (fundaciones, asociaciones y corporaciones) y otras que corresponden al sector del régimen solidario (especial) entre las cuales están las cooperativas, fondos de empleados, pre-cooperativas, asociaciones mutuales, entre otras.

#### 1.1.1. Asociación o corporación

“Es un ente jurídico sin ánimo de lucro que nace de la voluntad de varios asociados o corporados, los cuales pueden ser personas naturales o jurídicas y tienen como finalidad ofrecer bienestar físico, intelectual o moral, a sus asociados o a la comunidad en general, poseen patrimonio propio, son capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsisten exclusivamente de las asignaciones y autorizaciones del Estado para funcionar”<sup>5</sup>.

Se caracterizan por tener:

- a. Número plural de personas para constituirse
- b. Vigencia determinada
- c. Puede disolverse y liquidarse por voluntad de sus asociados

---

3. BACH FALKONERTH, Katherina Úrsula. Las fundaciones panameñas de interés privado estudio de derecho comparado y aplicación en la legislación colombiana. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 2003. Pág. 20.

4. COLOMBIA. CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Guías de registro de las entidades sin ánimo de lucro. Disponible en: <http://www.ccb.org.co/Inscripciones-y-renovaciones/Fundaciones-Asociaciones-y-Corporaciones/Guias-Registro-Entidades-sin-Animo-de-Lucro-ESAL>

5. COLOMBIA. CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Guías de registro de las entidades sin ánimo de lucro. Disponible en: <http://www.ccb.org.co/Inscripciones-y-renovaciones/Fundaciones-Asociaciones-y-Corporaciones/Guias-Registro-Entidades-sin-Animo-de-Lucro-ESAL>

---

“Su objetivo es distinto al de las sociedades comerciales ya que no persiguen fines de lucro, sino el bien común, beneficiando a los miembros que las integran; en su acto constitutivo, es un acto social corporativo y no un contrato”<sup>6</sup>.

### 1.1.2. Fundación

“Es una persona jurídica sin ánimo de lucro que nace de la voluntad de una o varias personas naturales o jurídicas y cuyo objetivo es propender por el bienestar común, bien sea a un sector determinado de la sociedad o a toda la población en general”<sup>7</sup>.

Se caracteriza por tener:

- a. Naturaleza eminentemente patrimonial
- b. Afectación de patrimonio irrevocable
- c. Vigencia indefinida
- d. Puede ser constituida por una sola persona

“No persigue fines pecuniarios, beneficia a toda la comunidad al permitir que la población se beneficie y enriquezca en miras al bien común y a las necesidades de los individuos que habitan en ella.

Son entidades que se conforman a partir de un patrimonio que se destina al cumplimiento de un bien común”<sup>8</sup>.

### 1.1.3. Cooperativas, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales, instituciones auxiliares del cooperativismo (régimen especial)

De igual forma hablamos del sector correspondiente a las entidades del régimen solidario (especial), estas son entidades sin ánimo de lucro que se “constituyen para realizar actividades que se caracterizan por la cooperación, ayuda mutua, solidaridad y autogestión

---

6. VINCI, Alejandra Daniela. Seminario de integración y aplicación. Entidades sin fines de lucro. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires. Página 6.

7. GAITAN SANCHEZ, Óscar Manuel. Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá D. C., 2014. Página 10.

8. VINCI, Alejandra Daniela. Seminario de integración y aplicación. Entidades sin fines de lucro. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires. Página 6.

---

de sus asociados; estas actividades pueden ser democráticas y humanísticas, de beneficio particular y general”<sup>9</sup>.

“La solidaridad se plantea como la responsabilidad compartida para ofrecer bienes y servicios que proporcionen bienestar común a sus asociados, a sus familias y a los miembros de la comunidad en general. Su inspección, control y vigilancia está a cargo de la Superintendencia de la Economía Solidaria. Las entidades del sector solidario, también llamadas del sector cooperativo, son las cooperativas, las instituciones auxiliares del cooperativismo, las precooperativas, los organismos cooperativos de segundo y tercer grado, los fondos de empleados y las asociaciones mutuales. Estas entidades se encuentran reguladas en la Ley 454 de 1998, en la Ley 79 de 1988, en el Decreto 1481 de 1989, en el Decreto 1480 de 1989, respectivamente”<sup>10</sup>.

## 1.2. ¿POR QUÉ EN LAS ESAL DEL RÉGIMEN COMÚN SE PUEDEN REGISTRAR ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO Y NO SE PUEDEN REGISTRAR SUCURSALES Y AGENCIAS?

Teniendo claras las dos divisiones de las entidades sin ánimo de lucro es necesario primero determinar los significados de estas dos figuras, en principio y según el Código de Comercio en su artículo 264, define como agencia a aquellos establecimientos de comercio de una sociedad, cuyos administradores carezcan de poder para representarla.

Según el artículo 263 del Código de Comercio son sucursales los establecimientos de comercio abiertos por una sociedad, dentro o fuera de su domicilio, para el desarrollo de los negocios sociales o de parte de ellos, administrados por mandatarios con facultades para representar a la sociedad.

Es clara la diferencia así entre agencia y sucursal, esto es la capacidad de representación legal que tiene la sucursal y la agencia carece de esta.

Así las cosas, podemos indagar: ¿Qué entidades sin ánimo de lucro pueden realizar apertura y registro de agencias, sucursales y establecimientos de comercio? Las ESAL que pueden realizar la apertura y registro de agencias, sucursales y establecimientos de comercio

---

9. GAITAN SANCHEZ, Óscar Manuel. Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá D. C., 2014. Página 11.

10. GAITAN SANCHEZ, Oscar Manuel. Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá D. C., 2014. Página 11.

---

son las cooperativas, instituciones auxiliares del cooperativismo, precooperativas, fondos de empleados, asociaciones mutuales y demás entidades del sector solidario que, por su régimen propio o por remisión expresa al Código de Comercio, puedan registrar y realizar la apertura de agencias, sucursales y establecimientos de comercio, esto significa que se exceptúa del registro y aperturas las ESAL del régimen común (fundaciones, asociaciones y corporaciones) ya que al no existir remisión de norma, estas no pueden registrar agencias y sucursales sino únicamente establecimientos de comercio, esto quiere decir que “la regla general es que las ESAL no son titulares de agencia o sucursales en los términos del código de comercio y por lo tanto en principio no es procedente su matrícula en el registro mercantil, solamente pueden ser titulares de establecimientos de comercio”<sup>11</sup>, sin embargo “las entidades del sector solidario por remisión de sus normas al código de comercio pueden ser titulares de agencias y sucursales en los mismos términos que las sociedades”<sup>12</sup>.

Es por ello que al no existir norma especial dentro del régimen legal de las entidades del régimen común y al estar prohibida la remisión a las normas mercantiles (último inciso del numeral 1.3.6.2 Circular Única de la SIC) solo las entidades del sector solidario por remisión de su normativa es aplicable la norma mercantil lo cual para ellas es posible realizar la apertura de la agencia o sucursal, por ello las entidades del sector común como lo son (fundaciones, asociaciones y corporaciones) no pueden constituir estas figuras.

Al respecto, se tiene que la Ley 79 de 1988, en su artículo 158, remite a las normas sobre asociaciones, fundaciones o sociedades que por su naturaleza sean aplicables a las entidades cooperativas para llenar los vacíos de dicha ley que no puedan solucionarse de acuerdo con los principios y doctrinas universales del cooperativismo.

Como se desprende claramente de dicha norma, primero se deben llenar estos vacíos con la normatividad aplicable a las entidades sin ánimo de lucro y solo en última instancia se puede acudir a las disposiciones del Código de Comercio. Pero ¿qué pueden hacer estas ESAL que no pueden abrir sucursales ni agencias? Lo que pueden hacer estas ESAL que por ausencia normativa no pueden decretar la apertura de agencias o sucursales, solo pueden inscribir la apertura de establecimientos de comercio si desarrollan actividades mercantiles a través de ellos, entendido este último en el artículo 515 del Código de Comercio como un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa es así que las

---

11. COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Concepto 0802069 (21, abril, 2008).

12. COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Concepto 7000003 (17, enero, 2007). Cámara de Comercio de Bogotá. Vademécum ESAL. 2014. Página 117.

---

entidades del sector solidario pueden abrir y matricular establecimientos, agencias y sucursales.

### 1.3. ESAL EN EL DERECHO COMPARADO

Al realizar un estudio de derecho comparado sobre las entidades sin ánimo de lucro, su normativa y temas relacionados con las aperturas de agencias, sucursales, establecimientos de comercio, encontramos una laguna jurídica puesto que en muchos países el tema de las ESAL ni siquiera se encuentra regulado, por ello enunciamos los datos más relevantes sobre este tipo de entidades en algunos países empezando por:

“Italia. Según el artículo 902 del Código Civil de 1865 (aunque se encuentra derogado), se ha utilizado como argumento a favor de la admisibilidad de las entidades sin ánimo de lucro ya sean familiares o privadas, pues a diferencia de lo que se preceptúa el Código Civil español, es válida la carga impuesta sobre bienes de otra persona (heredero, legatario, donatario) a favor de personas de una dada cualidad o de determinadas familias. Pero para que las entidades sin ánimo de lucro existan se requiere, según el artículo 12 de la citada ley, «el reconocimiento concedido por decreto regio», es decir, la concesión de la personalidad jurídica se entrega al arbitrio administrativo”<sup>13</sup>.

En España: “las entidades sin ánimo de lucro deben de registrarse, al igual que sus actos como es el caso de las fundaciones por ejemplo se deben inscribir en el Registro de Fundaciones, de acuerdo con la Ley 50 del 26 de diciembre de 2002, según el derecho de fundación reconocido en el artículo 34 de la Constitución Española y cumpliendo las normativas vigentes”<sup>14</sup>.

Las entidades sin ánimo de lucro españolas y las de otros países deberán perseguir fines de interés general.

“En Suiza. En el Código Civil suizo, a diferencia del español, “se acepta claramente la imposición de cargas sobre bienes de otra persona para costear la educación, dote de los

---

13. BACH FALKONERTH, Katherina Úrsula. Las fundaciones panameñas de interés privado estudio de derecho comparado y aplicación en la legislación colombiana. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 2003. Página 39.

14. FUNDACIÓN UNIVERSIA. Guía de fundaciones en España. España. Página web: <http://universitarios.universia.es>

---

parientes o familia del causante fundamentando así las entidades sin ánimo de lucro y en especial las de tipo de fundaciones curiosamente al igual que las eclesiásticas, por excepción, no requieren de la inscripción en el registro mercantil, sino simplemente con la voluntad de las partes se puede constituir dichas entidades” (artículos 60 a 79 del Código Civil suizo)”<sup>15</sup>.

## CONCLUSIONES

Las entidades sin ánimo de lucro, a través del tiempo, han cogido una gran fuerza en nuestra sociedad, estas entidades son otra forma que tienen los ciudadanos de llevar a cabo sus objetivos, actividades en pro y ayuda de los demás, donde cumplen un papel importante el buen desarrollo y administración de estas, como lo es la decisión de crear sucursales, agencias y establecimientos de comercio para que a través de estos se pueda cumplir y desarrollar su fin social. Por ello podemos concluir que no todas las ESAL pueden constituir dichas figuras sino solo aquellas que la ley las faculte para realizarlo como lo son las entidades del sector solidario que pueden realizar la apertura y matricular establecimientos, agencias y sucursales por remisión del Código de Comercio, esto es que las entidades del régimen común pueden matricular únicamente establecimientos de comercio si desarrollan actividades mercantiles a través de ellos y no agencias ni sucursales ya que no se puede realizar una remisión normativa en este tipo de entidades.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

BACH FALKONERTH, Katherina Úrsula. Las fundaciones panameñas de interés privado estudio de derecho comparado y aplicación en la legislación colombiana. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 2003.

GAITAN SANCHEZ, Óscar Manuel. Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro y del sector solidario. Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá D. C., enero de 2014.

FUNDACIÓN UNIVERSIA. Guía de fundaciones en España. España. Página web:

---

15. BACH FALKONERTH, Katherina Úrsula. Las fundaciones panameñas de interés privado estudio de derecho comparado y aplicación en la legislación colombiana. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 2003.

---

<http://universitarios.universia.es/>

JARAMILLO, Juan Carlos. Guía legal de formalización y disolución de organizaciones sin ánimo de lucro. Aflora, un programa de Fundación Bolívar Davivienda. Bogotá. Disponible en: <http://aflorafbd.org/content/guia-legal-formalizacion-disolucion-organizaciones-sin-animo-lucro>.

VINCI, Alejandra Daniela. Seminario de integración y aplicación entidades sin fines de lucro. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.

## Normatividad

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política Nacional, 1991.

COLOMBIA. CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA. Cartilla de capacitación ESAL. Vicepresidencia de Servicios Registrales. Bogotá, 2015.

COLOMBIA. Código de Comercio. Códigos básicos. 31.ª edición. Bogotá D. C. Ed. Legis. 2014.

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA. Concepto 018372 (28, mayo, 2009).

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA. Oficio 2012400028571 (13, febrero, 2012).

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Concepto 07000003 (17, enero, 2007).

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Concepto 08025069 (21, abril, 2008).

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Delegatura de las cámaras de comercio. Resolución 36677 (23, julio, 2009).

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Delegatura de cámaras de comercio. Resolución 43095 (22, agosto, 2011).

## 2. Mecanismos de impugnación ante el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio de Bogotá

ANDRÉS FELIPE GUZMÁN ROJAS\*

### INTRODUCCIÓN

El escenario natural del ejercicio de los derechos lleva consigo la controversia. No podría concebirse la función del derecho en la sociedad si no se presentaran a diario tensiones entre los múltiples intereses que confluyen alrededor de cada hecho regulado por los ordenamientos jurídicos.

Desde antaño, la facultad de impugnar las decisiones judiciales irrumpió como principio del derecho procesal (principio de doble instancia), toda vez que difícilmente un fallo es aceptado sin reparo por los involucrados en el mismo.

Con base en este presupuesto, ha sido generalizada en el mundo la regulación de mecanismos, a disposición de los interesados, para controvertir las decisiones tomadas en los distintos procedimientos reglados por las normas. De modo que, no solo en el plano judicial sino también al interior de las actuaciones administrativas, hacen presencia estas facultades.

Por supuesto, no se exceptúan de ello los procedimientos que concluyen con actos administrativos expedidos por la Cámara de Comercio de Bogotá en desarrollo de la habilitación legal por la cual cumple la función de administrar algunos registros públicos. El presente artículo persigue el propósito de explicar las distintas formas de recurrir tales decisiones.

### 2.1. PROBLEMA JURÍDICO

Las consideraciones hechas a continuación responderán las siguientes preguntas: ¿Es posible controvertir la decisión de registrar los distintos actos presentados ante el Registro Único de Proponentes o la que se abstiene de ello? ¿Cuáles son los medios dispuestos para el efecto por nuestro ordenamiento jurídico?

---

\*Andrés Felipe Guzmán Rojas. Abogado Registro Único Proponentes.



## 2.2. DE LA IMPUGNACIÓN Y LOS RECURSOS

El término "impugnación" trae a la mente oposición, réplica, objeción o, en general, contradicción. En el terreno jurídico le vemos presente desde el inicio hasta el final de un litigio, bien sea en la contraposición de intereses que da origen al mismo, así como frente a la decisión que busca cerrar la diferencia.

En el marco de nuestro Estado Social de Derecho, las aspiraciones de armonía social y efectivo cumplimiento de los mandatos judiciales y administrativos no serían viables si no existiesen mecanismos de impugnación, pues estos permiten a los administrados agotar distintas vías diseñadas por el ordenamiento jurídico para dotar a la decisión de una (en principio<sup>1</sup>) oportunidad de revisión antes de consolidarse en el mundo jurídico y desplegar sus efectos.

Como es sabido, "impugnar" o "impugnación" son términos que provienen del latín "impugnare" o "impugnatio", voces que significan "ataque" o "atacar", "asalto" o "asaltar", "combate" o "combatir"<sup>2</sup>.

Ahora, desde la perspectiva estricta del derecho, según Adolfo Rivas:

"Impugnar significa atacar una conducta de autoridad pública-administrativa o jurisdiccional traducida en actos, hechos u omisiones.

...es el ataque destinado a obstar los efectos o la vigencia de un pronunciamiento jurisdiccional, entendiendo por jurisdiccional el que realiza en uso de sus facultades

---

1. El ordenamiento jurídico colombiano, pese a consagrar el principio de doble instancia (artículo 9 del Código General del Proceso) en virtud de otros principios que también gobiernan las actuaciones procesales tales como la eficacia, celeridad o economía, establece excepciones a la doble instancia. Existen, pues, procedimientos para los cuales solo se contempla una instancia. Por su parte, el desarrollo de la tipología de los recursos en los distintos estatutos procesales ha conducido a que se discuta si algunos de estos medios de impugnación dan lugar a que se abra una tercera instancia, en detrimento de la seguridad jurídica.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-248 de 2013, indicó: "La Corte se ha pronunciado de modo reiterado concluyendo que la doble instancia fue objeto de amplias discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, que la elevó a la categoría de canon constitucional pero sin carácter absoluto. En este sentido, ha precisado esta Corporación que la doble instancia -apelación o consulta- no forma parte esencial de la garantía del debido proceso por cuanto la Constitución no la ordena como exigencia de un juicio adecuado".

2. RIVAS, Adolfo. Aportes para una teoría de la impugnación. Disponible en: <http://www.icdp.org.co/revista/articulos/9/AdolfoRivas.pdf>. Pág. 1.

---

decisorias el órgano o magistrado investido del poder de dirimir conflictos de intereses aplicando a tal fin el derecho con virtualidad de cosa juzgada”<sup>3</sup>.

El ejercicio de este ataque, lejos de perpetuar la guerra, pretende construir paz al interior del conglomerado, de modo que los administrados se sientan tranquilos luego de que el asunto de su interés sea conocido en distintos momentos y en algunos casos, por diferentes autoridades.

La impugnación se hace realidad “mediante formas instrumentales destinadas a encauzarla, denominadas medios de impugnación. Los mismos pueden clasificarse en: recursos, incidentes, demandas de impugnación y excepciones de impugnación”<sup>4</sup>.

Dentro de los llamados medios de impugnación, se encuentran los recursos, que son definidos como aquella “petición formulada por una de las partes, principales o secundarias, para que el mismo juez que profirió una providencia o su superior la revise, con el fin de corregir errores de juicio o de procedimiento (in iudicando o in procedendo) que en ellas se haya cometido”<sup>5</sup>.

Otra aproximación señala que se trata de “actos jurídicos por los cuales la parte o partes perjudicadas o agraviadas por una providencia judicial piden su revocación total o parcial o su reforma y, a veces, su anulación o revisión por un juez o tribunal superior al que la dictó o excepcionalmente por este”<sup>6</sup>.

La interposición de los recursos ante la administración ha sido entendida en el marco del derecho fundamental del debido proceso y, a su vez, es catalogada como una expresión del derecho fundamental de petición. Frente al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional indicó:

“hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se

---

3. Ibidem. Pág. 3.

4. Ibidem. Pág. 14.

5. DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría general del proceso. Tomo II. Universidad de Buenos Aires, 1985.

6. MORALES MOLINA, Hernando. Los recursos ordinarios y extraordinarios. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Volumen 1, número 5. 1986.

---

presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso”<sup>7</sup>.

Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa deben responder al principio del debido proceso.

Pero, como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

### 2.3. DEL RECURSO COMO PETICIÓN

En virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas se inician de cuatro formas distintas, así: “1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general; 2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular; 3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal; 4. Por las autoridades, oficiosamente”.

En el caso de las actuaciones ante el Registro Único de Proponentes (inscripción, actualización, renovación y cancelación), el administrado inicia la actuación en ejercicio del derecho de petición, en interés particular. Estas actuaciones concluyen con una decisión que se contiene en un acto administrativo particular, definitivo, que es el modo por excelencia utilizado para generar la decisión que corresponda.

Hoy es pacífico el debate sobre la naturaleza del derecho de petición, el cual ostenta rango constitucional toda vez que el artículo 23 de nuestra carta política indicó: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. En la misma disposición el constituyente

---

7. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248 (24, abril, 2013). M.P. Mauricio González Cuervo

---

exhortó al legislador a reglamentar el ejercicio de este derecho, lo que hoy se refleja en la Ley 1755 de 2015.

La Ley 1437 de 2011 (que fue modificada por la citada Ley 1755 de 2015) señala:

“Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”. Negrilla fuera de texto original (artículo 13).

“Por ello, los recursos son parte integral del derecho de petición y, en su presentación, trámite y decisión, se conservan las garantías y reglas propias del mismo”<sup>8</sup>. Estos “hacen parte del derecho de petición, por lo que poseen las garantías propias de este último y, en consideración a los pronunciamientos jurisprudenciales, en ellos se deben observar las reglas propias del derecho de petición”<sup>9</sup>.

La Corte ha establecido que se trata de “un derecho fundamental y garantiza el derecho a la información, fundamentada en respuestas oportunas, claras y precisas”<sup>10</sup>. “El desarrollo jurisprudencial del derecho de petición clasifica al mismo como un derecho fundamental que garantiza otros derechos constitucionales de forma pronta y oportuna, aplicable en todas las entidades estatales y las organizaciones privadas, cuando así lo determine la ley”<sup>11</sup>.

El acto administrativo por medio del cual la Cámara de Comercio de Bogotá registra o se abstiene de registrar un documento ante el Registro Único de Proponentes es de “aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean

---

8. VALDERRAMA BELTRAN, Jorge Eduardo. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Concepto 41 (19, marzo, 2013).

9. Ibidem.

10. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-377 (3, abril, 2000). M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11. VALDERRAMA BELTRAN, Jorge Eduardo. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Concepto 41 (19, marzo, 2013).

12. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 (30, junio, 2004). M.P. Jaime Araújo Rentería.

---

efectos individualmente considerados”<sup>12</sup>. Por medio de este acto administrativo particular, la Cámara de Comercio tiene la facultad de modificar la situación jurídica del proponente como resultado de la voluntad de aquel, quien inició la solicitud valiéndose de los distintos actos registrables.

## 2.4. EL RECURSO DE REPOSICIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

Respecto al registro o devolución de los actos que se inscriben ante el Registro Único de Proponentes, únicamente es procedente el recurso de reposición, por lo que compete emprender un estudio del mismo.

El Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), en Colombia estatuto general en materia procesal, incluye al recurso de reposición entre los medios de impugnación de que trata su sección sexta.

En materia administrativa, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en su artículo 74, plantea que este recurso procede “ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque”.

Esta disposición es aplicable no solo en el plano judicial sino también en las actuaciones administrativas (vía gubernativa). Sobre el particular, la Corte Constitucional indicó que:

“... la facultad de controvertir o de impugnar una decisión de la administración, entendida como la acción de oponerse o de interponer un recurso, puede ser satisfecha no solamente a través del recurso de apelación, sino mediante el uso de diversos medios. Y en el caso de la Ley 1437 de 2011, se concreta: (i) en la posibilidad de interponer el recurso de reposición ante el mismo funcionario que expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque, contenida en el artículo 74, numeral 1; (ii) y en la facultad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que, mediante los medios de control establecidos y contenidos en los artículos 135 a 148 de la Ley 1437/11, se decida la controversia de que se trate, mediante sentencia judicial, sujeta a los recursos de ley”<sup>13</sup>.

---

13. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248 (24, abril, 2013). M.P. Mauricio González Cuervo.

---

Según concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, “los recursos presentados contra los actos administrativos deben contener los requisitos señalados por el Código Contencioso Administrativo y del Procedimiento Administrativo – Ley 1437 de 2011 y solo podrán ser rechazados por las causales consagradas taxativamente en él, o en norma especial”<sup>14</sup>.

El artículo 76 de la citada Ley 1437 de 2011 señala que la oportunidad para interponer la reposición es de diez días contados a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo. Por su parte, el artículo 77 señala los requisitos para interponer recursos de los cuales, por las particularidades de la actuación ante el Registro Único de Proponentes, los siguientes resultan aplicables: Debe presentarse por escrito, dentro del plazo legal (por el interesado, su representante legal o apoderado debidamente constituido), con sustento (solicitando y aportando pruebas y enfocada en la función de verificación que ocupa a las cámaras de comercio), indicando el nombre y dirección de notificación del recurrente.

La decisión del recurso debe ser motivada y, en virtud del artículo 80 de la Ley 1437 de 2011, “resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas y las que surjan con motivo del recurso”.

## 2.5. RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL REGISTRO Y DEVOLUCIÓN DE LA SOLICITUD DEL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES

Como se mencionó, la reglamentación frente al Registro Único de Proponentes administrado por las cámaras de comercio ha tratado con mayor precisión el asunto que nos ocupa.

El Decreto 1082 de 2015 ubica, en cabeza de las cámaras de comercio, la función de verificar que la información que en el formulario correspondiente diligencie el proponente respecto a su inscripción, actualización o renovación coincida con los documentos soporte de dicha información, enumerados en el artículo 2.2.1.1.1.5.2. Si el producto de esta función es satisfactorio, debe procederse al registro, en caso contrario, se devolverá la documentación.

El artículo 2.2.1.1.1.5.4 de la misma disposición indica que “contra el registro procederá el recurso de reposición en los términos del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007”. Así mismo, debe precisarse que, de conformidad con el Código de Procedimiento

---

14. VALDERRAMA BELTRAN, Jorge Eduardo. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Concepto 41 (19, marzo, 2013).

---

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a la abstención de registrar, procede el recurso de reposición y en subsidio el de apelación<sup>15</sup>.

La Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, en su artículo 6 (modificado por el artículo 221 del Decreto 019 de 2012) regula el proceso de inscripción en el Registro Único de Proponentes, señalando que el certificado del mismo constituye plena prueba sobre las circunstancias que allí consten y regula el recurso de reposición, en el siguiente tenor:

“...Realizada la verificación a que se refiere el numeral 6.1 del presente artículo, la Cámara publicará el acto de inscripción contra el cual cualquier persona podrá interponer recurso de reposición ante la respectiva Cámara de Comercio, durante los diez (10) días hábiles siguientes a la publicación, sin que para ello requiera demostrar interés alguno. Para que la impugnación sea admisible deberá prestarse caución bancaria o de compañía de seguros para garantizar los perjuicios que se puedan causar al inscrito. Contra la decisión que resuelva el recurso de reposición, no procederá apelación” (numeral 6.3).

A partir de esta disposición, llama la atención que se permite la presentación del recurso por cualquier persona sin necesidad de demostrar interés. Tradicionalmente, los medios de impugnación han sido regidos por dos principios: el de legalidad (debe estar contemplada la procedencia del mismo en norma preexistente contra el supuesto bajo estudio) y el de legitimación, según el cual nadie puede impugnar si no puede demostrar un interés tutelable respecto de la decisión adoptada. Vemos que en el caso de la reposición frente al Registro Único de Proponentes no aplica el principio de legitimación toda vez que se exalta la publicidad de la inscripción, que es justamente la razón de ser de un registro público.

Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio, en el título VIII de la Circular Única a su cargo, se refirió a los recursos e impugnaciones. El artículo 1.2.3.1 trata en particular del recurso de reposición, señalando:

“Cualquier persona podrá presentar recurso de reposición contra el acto de inscripción, actualización, y renovación, que haya publicado la cámara de comercio, con la finalidad de que este se aclare, modifique, adicione o revoque. El recurso deberá referirse exclusivamente respecto de la función de verificación documental que les asiste a las cámaras de comercio. Dicho recurso deberá presentarse y decidirse en los términos previstos en la ley.

---

15. Artículo 74 de la Ley 1437 de 2011. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. (...)

---

En consecuencia, cuando el motivo del recurso esté fundado en tachas u objeciones a los documentos de soporte de la inscripción cuya definición sea competencia de las autoridades jurisdiccionales, las cámaras de comercio lo rechazarán por no ser de su competencia.

La cámara de comercio competente para conocer del recurso y de la impugnación será aquella en la que se haya inscrito la información respecto de la cual esta se presenta.

Parágrafo. En el evento en que prospere el recurso de reposición se revocará total o parcialmente la inscripción, renovación o actualización contenida en el registro de proponentes y la cámara de comercio procederá a modificar o adicionar el registro en lo conducente, con base en la información que esté en firme al momento de la decisión correspondiente y pondrá en conocimiento de las autoridades competentes la posible existencia del delito de falsedad.

Contra la decisión que decida el recurso de reposición, no procederá apelación” (artículo 1.2.3.1).

De esta forma, la Superintendencia de Industria y Comercio precisó la procedencia del recurso, su oportunidad (la que señala la Ley 1150 de 2007), los efectos de las decisiones sobre el recurso y las limitaciones en cuanto a su objeto.

Sobre este último punto, es fundamental entender que la reposición debe interponerse considerando la función limitada que tienen las cámaras de comercio frente al Registro Único de Proponentes, dado que, como ya se vio, no le compete controlar la autenticidad de la documentación soporte ni elevar juicios de valor, labor que excede la administración de un registro público, fundamentado en el principio de buena fe.

De esta manera, la Cámara de Comercio de Bogotá se limita a verificar la coincidencia entre los formularios autorizados presentados y sus respectivos soportes, cotejándolos entre sí. La posible existencia de falsedades contenidas en los soportes debe estudiarse por vía jurisdiccional, de manera que la única facultad de esta entidad es la de poner en conocimiento de las autoridades competentes tal circunstancia.

## 2.6. IMPUGNACIÓN ESPECIAL EN CABEZA DE LAS ENTIDADES ESTATALES TRATANDOSE DEL REGISTRO ÚNICO DE PROPONENTES

En el caso de información ya registrada ante el Registro Único de Proponentes, el Decreto 1082 de 2015 regula la posibilidad de que las entidades estatales presenten una impugnación conforme a lo desarrollado en el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.



---

Esta norma indica que:

“Cuando en desarrollo de un proceso de selección una entidad estatal advierta la existencia de posibles irregularidades en el contenido de la información del RUP, que puedan afectar el cumplimiento de los requisitos exigidos al proponente dentro del proceso de que se trate, podrá suspender el proceso de selección e impugnar ante la Cámara de Comercio la inscripción, para lo cual no estarán obligadas a prestar caución. Para el trámite y adopción de la decisión las cámaras de comercio tendrán un plazo de veinte (20) días. De no haberse adoptado una decisión en el término anterior, la entidad reanudará el proceso de selección de acuerdo con la información certificada en el RUP.

En el evento en que la Cámara de Comercio establezca la existencia de graves inconsistencias se le cancelará la inscripción en el registro quedando en tal caso inhabilitado para contratar con las entidades estatales por el término de cinco (5) años, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar. En caso de reincidencia la inhabilidad será permanente. Las mismas sanciones previstas en el inciso anterior se predicarán en el evento en que el Juez de lo Contencioso Administrativa declare la nulidad del acto de inscripción”.

En el mismo sentido, se reglamenta esta impugnación en el artículo 1.2.3.2 del título VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Allí se indica, además:

“La impugnación deberá referirse exclusivamente a la función de verificación documental que le asiste a la Cámara. En consecuencia, cuando el motivo de la impugnación se funde en tachas u objeciones a los documentos de soporte de la inscripción cuya definición sea competencia de las autoridades jurisdiccionales, las cámaras de comercio la rechazarán por no ser de su competencia. Para hacer uso de esta facultad, la entidad estatal deberá presentar ante la Cámara de Comercio un memorial en el que se indiquen las posibles irregularidades en el contenido del registro, las razones de derecho en que fundamenta su solicitud y las pruebas documentales que la soportan”.

Tenemos entonces que se prevé un mecanismo propio del Registro Único de Proponentes no contemplado en las tradicionales clasificaciones que el derecho procesal ha establecido sobre los recursos y que presenta diferencias sustanciales con la naturaleza de estos.

En primer lugar, se rompe con el requisito de oportunidad en la interposición de los recursos ya que la norma abre la posibilidad de que, en medio de un proceso de selección, se controvierta información consignada en el registro. Si bien podría decirse que esto vulnera la seguridad jurídica relativa al registro, la naturaleza del mismo, concebida para proveer a la contratación pública de procesos de selección transparentes, eficaces y que busquen las

---

mejores competencias, supone la presencia del interés general en medio de esta regulación, frente al cual por orden constitucional ceden los derechos de los particulares.

La Cámara de Comercio de Bogotá, tras recibir el memorial de la Entidad Estatal, procederá a revisar la inscripción que se hizo de la información acusada, determinando si confirma la inscripción o revoca la misma, cancelando el registro. Esta determinación revocatoria se presentará solo si la Cámara de Comercio advierte graves inconsistencias en el registro y está acompañada de inhabilidad para contratar con las entidades estatales, temporal en caso de ser primera vez o permanente para el reincidente.

Como se anotó para el recurso de reposición, la entidad estatal que presente impugnación no puede olvidar cuáles elementos son objeto de control por parte de la Cámara de Comercio y cuáles no lo son de acuerdo con el artículo 2.2.1.1.1.5.4 del Decreto 1082 de 2015. Es infortunada esta regulación, ya que ni la Ley 1150 de 2007 ni el Decreto 1082 de 2015 habían contemplado que la impugnación en cabeza de las entidades estatales debía referirse únicamente a la función de verificación documental de las cámaras de comercio. De hecho, se consagró esta impugnación especial para que la Entidad Estatal, que advierte posibles irregularidades en la información certificada por el RUP, pueda controvertir asuntos de fondo frente a tal información, pues de lo contrario no tendría ninguna diferencia con el recurso de reposición más allá de que solo puede interponerlo la Entidad Estatal.

Bajo este orden de ideas, la Circular (cuyo estatus normativo en el ordenamiento jurídico es inferior al de la ley) alteró la naturaleza de este mecanismo especial de impugnación, lo que causa que en la actualidad no pueda tener aplicación eficaz, toda vez que las sensibles inconsistencias de fondo que naturalmente deben conducir a las inhabilidades no pueden tomarse en cuenta en el estudio de la impugnación.

## CONCLUSIONES

La decisión de las cámaras de comercio que registra los actos del Registro Único de Proponentes o se abstiene de hacerlo admite oposición, de forma que puede controvertirse bien sea por medio del recurso de reposición o haciendo uso de la impugnación especial en cabeza de las entidades estatales.

De otra parte, en la actualidad tanto la reposición como la impugnación son resueltas por la misma autoridad que publica el Registro y ambas proceden siempre que versen sobre errores o inconsistencias surtidas en desarrollo de la función de verificación de las cámaras de comercio.

---

Como se mencionó, vale la pena ampliar el estudio sobre la limitación que para el caso de la impugnación en cabeza de las entidades estatales introdujo la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, pues parece ser que este mecanismo no logrará ser un control más allá del recurso de reposición.

No obstante estas consideraciones, en cumplimiento de sus deberes legales, la Cámara de Comercio de Bogotá se propone que sus usuarios conozcan los medios de impugnación a su disposición, pues el ejercicio de estos afirma el valor de la justicia y promueve un escenario de paz frente a las decisiones de la administración.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

### Libros

DEVIS ECHANDÍA, Hernando. Teoría general del proceso. Tomo II. Universidad de Buenos Aires, 1985.

MORALES MOLINA, Hernando. Los recursos ordinarios y extraordinarios. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Volumen 1, número 5, 1986.

RIVAS, Adolfo. Aportes para una teoría de la impugnación. Disponible en: <http://www.icdp.org.co/revista/articulos/9/AdolfoRivas.pdf>

VALDERRAMA BELTRAN, Jorge Eduardo. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Concepto 41 (19, marzo, 2013).

### Normatividad y legislación

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-610 (1, agosto, 2012). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-248 (24, abril, 2013). M.P. Mauricio González Cuervo.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-620 (30, junio, 2004). M.P. Jaime Araújo Rentería.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-377 (3, abril, 2000). M.P. Alejandro

---

Martínez Caballero.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 019 (10, enero, 2012). Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario oficial nro. 48.308. Bogotá, 2012.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1082 (26, mayo, 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial nro. 47.956. Bogotá, 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1564 (12, julio, 2012). Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario oficial nro. 48.489. Bogotá, 2012.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1755 (30, junio, 2015). Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial nro. 49.559. Bogotá, 2015.

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Circular Única. Título VIII. Cámaras de comercio. Diario oficial nro. 44.511 (6, agosto, 2001).

### 3. DEBERES DEL COMERCIANTE AL REGISTRO MERCANTIL

MARIO FERNANDO ÁVILA CRISTANCHO<sup>1</sup>

#### INTRODUCCIÓN

Se debe considerar al registro mercantil como aquel instrumento idóneo para la correcta ejecución del sistema comercial de una región, toda vez que con la información que reposa en él se materializa y desarrolla de forma efectiva y eficiente la relación de los comerciantes y la ejecución de sus negocios.

Y es que si nos remontamos a los orígenes del Derecho Comercial en la Edad Media, encontramos que los gremios que se forjaron en la época<sup>2</sup> consolidaron la vinculación de sus miembros en el Liber Mercatorum, lográndolo de esta forma – tal y como lo exponen los profesores Ramón Madriñán De La Torre y Yolima Prada Márquez – adquirir ante el nascente ordenamiento la calidad de comerciante, el cual a su turno determinaba el sometimiento a las normas mercantiles y a la jurisdicción de la corporación<sup>3</sup> de sus integrantes. El Liber Mercatorum se convirtió entonces en aquel registro de acceso público que proveía a los comerciantes toda la información necesaria para poder tomar decisiones al momento de hacer negocios. De esta forma, el registro público mercantil empezó a cumplir con una de sus principales funciones: ser fuente de información sobre los comerciantes para cualquier tercero.

Con el paso de los años, el Registro Mercantil ha tomado tal relevancia e impacto en el mundo de los negocios que el primer gran deber de los comerciantes es no limitarse a circunscribir sus actuaciones en el registro únicamente en cumplir con lo que la ley dicta, sino en no olvidar que con sus actuaciones u omisiones se mantiene o daña la confianza e importancia que tiene el Registro Mercantil para la comunidad empresarial, sus colegas, el sistema económico y en sí para la comunidad en general.

---

1. Abogado de la Universidad del Rosario. Especialista en Derecho de los Negocios Internacionales y magíster en Derecho Privado de la Universidad de los Andes, profesor de la Cátedra de Comercio Electrónico del grupo de pregrado de la Universidad del Rosario. En la actualidad se desempeña como coordinador de Registro Mercantil de la Vicepresidencia de Servicios Registrales de la Cámara de Comercio de Bogotá. Correo electrónico: mario.avila@ccb.org.co.

2. Los gremios de mercaderes eran asociaciones de comerciantes que se estructuraban para defender sus intereses frente a otros comerciantes y en algunos casos servir como tribunales con capacidad para sancionar y emitir jurisprudencia, la cual serviría como base para el desarrollo del nascente derecho comercial.

3. MADRIÑÁN DE LA TORRE, Ramón Eduardo; PRADA MARQUEZ, Yolima. Principios de Derecho Comercial. Bogotá: Editorial Temis S.A., Pontificia Universidad Javeriana, 2013, página 8.

---

Y es con esta perspectiva que en este capítulo abordaremos cuáles son los deberes del comerciante frente al Registro Mercantil.

### 3.1. LOS REGISTROS PÚBLICOS EN COLOMBIA: EL REGISTRO MERCANTIL

Para el Estado es de vital importancia mantener sus sistemas de información actualizados para no solo cumplir con sus deberes constitucionales de servicio a la comunidad, proteger a sus ciudadanos y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos y deberes determinados en la Constitución y la ley<sup>4</sup>, sino para lograr ejecutar de una manera organizada, eficiente y efectiva todos sus deberes de administrador general de las riquezas de la nación. Desde la información básica sobre cuántas personas naturales y jurídicas existen en el país<sup>5</sup>, pasando por la base de datos que permite determinar cómo está dividido y quién hace uso de los suelos de la nación, llegando inclusive a los registros de cada uno de los profesionales que se encuentran laborando en la sociedad<sup>6</sup>, podemos encontrar una extensa variedad de registros públicos que administra la nación. En algunos casos, por la sensibilidad e importancia de los datos que administran, las autoridades registrales, se encuentran controladas exclusivamente – y sin la intervención de terceros – por el Estado, en otros escenarios aquel mantiene la titularidad y control del registro – sobre todo por el impacto o relevancia que su información representa para la sociedad – y delega su operación mediante concesiones a particulares especializados y finalmente encontramos aquellos registros

---

4. COLOMBIA. Constitución Política. Título I, artículo 2. Fines esenciales del Estado.

5. El de la existencia e identificación de personas naturales a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el de existencia de las personas jurídicas, que en la mayoría de los casos está a cargo de las cámaras de comercio (de acuerdo con lo exigido por la ley: Código de Comercio, Ley 222 de 1995, Ley 1258 de 2008, Decreto 2150 de 1995, Decreto 427 de 1996, Decreto 019 de 2012, entre otros) y en otros casos, por el impacto de sus funciones en la sociedad civil, se encuentran en cabeza de entidades nacionales como, por ejemplo, las personas jurídicas que prestan servicios de bienestar familiar en cabeza del ICBF, personas jurídicas que prestan servicios de salud de acuerdo con lo establecido en la Ley 100 de 1993 o las personas jurídicas que prestan servicios de educación como, por ejemplo, las universidades, quienes se registran en el Ministerio de Educación Nacional, entre muchas otras.

6. Los comerciantes no son la excepción a la regla, como lo indica el Código de Comercio en su artículo 10, las personas que profesionalmente se ocupan en alguna de las actividades que la ley considera mercantiles son comerciantes y así como los abogados deben registrarse ante el Consejo Superior de la Judicatura o los contadores ante la Junta Central de Contadores, los comerciantes, como profesionales que son, deben estar inscritos ante las cámaras de comercio que administran el registro mercantil.

---

delegados por el Estado a particulares con idoneidad, experiencia y competencia para llevar a cabo su administración<sup>7</sup>. Y es en este último tipo de administración en el que ubicamos al Registro Mercantil, llevado por las cámaras de comercio y sobre el cual la Superintendencia de Industria y Comercio determinará la forma, los medios, métodos y otros requisitos con los cuales podrán las cámaras de comercio cumplir con su encargo, emitiendo constantemente instrucciones tendientes a perfeccionar la institución<sup>8</sup>. No obstante, las reglas de manejo del Registro Mercantil han sido definidas en las leyes por las cuales se ha delegado su administración, al final tenemos un registro administrado, controlado y operado por las mismas personas encargadas de proveer la información que alimenta su base de datos: los comerciantes<sup>9</sup>. Esta doble función, como operador y fuente de información, genera la obligación máxima que tiene el comerciante frente al Registro Mercantil –mucho más importante que el mero cumplimiento de la ley– donde su debido cumplimiento afectará positivamente al comercio y el sistema económico, base para la efectiva buena fe y lealtad que deben tener los profesionales del comercio ante su entorno, colegas y gremio.

---

7. Aunque encontramos sistemas registrales que se han mantenido estables a lo largo de la historia como, por ejemplo el Registro de Personas Naturales por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil o el Registro Mercantil a cargo de las cámaras de comercio, en varias oportunidades la administración de los registros públicos en Colombia se han ajustado para responder a las necesidades, análisis o impactos que se prevean que el registro pueda tener para el país.

De esta forma encontramos, por ejemplo, el caso del Registro de las personas jurídicas con objeto social destinado a funcionar como cooperativas de trabajo asociado, el cual en el 2007 – conforme al Decreto 4588 del 27 de diciembre de 2006 – fue retirado de las funciones adscritas a las cámaras de comercio para ser administrado directamente por la Superintendencia de la Economía Solidaria, en virtud al gran impacto que estas personas jurídicas traían para la nación, sobre todo para el momento político de ese tiempo, cuando Colombia se encontraba negociando el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, registro que finalmente fue reasignado nuevamente a las cámaras de comercio en enero de 2012 – a través del Decreto 019 de 2012 – una vez firmado el TLC.

O los registros que en principio fueron asignados al Estado para su vigilancia directa como lo fueron el Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Animo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia, el cual era inicialmente administrado por el Ministerio del Interior, y el Registro Nacional de Turismo de responsabilidad del Ministerio de Comercio Industria y Turismo, pero que una vez analizado por el legislado la importancia de controlarlo en contraste con la eficiencia de delegarlos, fueron transferidos en enero de 2012 – a través del Decreto 019 de 2012 – a particulares especializados para su administración, como lo son las cámaras de comercio.

8. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por el cual se expide el Código de Comercio. Artículo 27. Competencia de las cámaras de comercio para llevar el registro mercantil - competencias de la Superintendencia de Industria y Comercio. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

9. De acuerdo con lo establecido por el artículo 79 del Código de Comercio – modificado por la Ley 1727 de 2014 –, las cámaras de comercio son personas jurídicas sin ánimo de lucro que estarán administradas y gobernadas por los comerciantes inscritos en el registro mercantil que tengan la calidad de afiliados.

## 3.2. EL REGISTRO MERCANTIL – DEFINICIÓN – DEBERES DE LOS COMERCIANTES

El Registro Mercantil es la base de datos que centraliza toda la información de los comerciantes, encontrando desde la identificación de las personas que ejercen la profesión hasta la publicidad de actos y documentos relacionados con su actividad económica, y en este sentido presenta una gran importancia en los negocios y la economía de la región, razón de la relevancia que tiene el debido cumplimiento de los deberes que tienen los comerciantes para con aquel, los cuales abordaremos desde la perspectiva como administrador del registro y como fuente de información.

El artículo 26 del Código de Comercio define al Registro Mercantil como un registro público cuyo objeto será el de “(...) llevar la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, así como la inscripción de todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la ley exigiere esa formalidad (...)”, el cual será administrado por las cámaras de comercio quienes además deberán “(...) certificar sobre los actos y documentos en él inscritos, como se prevé en este Código (...)”<sup>10</sup>. De lo expuesto y teniendo en cuenta que las cámaras de comercio son personas jurídicas sin ánimo de lucro que estarán administradas y gobernadas por los comerciantes (artículo 79 del Código de Comercio), se evidencia como primer gran deber la administración del Registro Público Mercantil y en este sentido los comerciantes están obligados a ejecutar todas las tareas necesarias para el logro de los objetivos y finalidades del registro y a alimentar y mantener actualizada su base de datos.

### 3.2.1. Deber de administrar el Registro Público Mercantil

Esta obligación se refiere a la ejecución con calidad, idoneidad, lealtad y experticia en la administración del Registro Mercantil a través de las cámaras de comercio y de igual forma con la consecución de las finalidades del mencionado registro, que podemos resumir en:

#### 3.2.1.1. Publicidad

Los profesores Ramón Madriñán De La Torre y Yolima Prada Márquez describen al Registro Mercantil como “(...) una institución en beneficio de terceros a quienes se les da la

---

10. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por el cual se expide el Código de Comercio. Artículo 86. Funciones de las cámaras de comercio. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

11. MADRIÑÁN DE LA TORRE, Ramón Eduardo; PRADA MARQUEZ, Yolima. Principios de Derecho Comercial. Bogotá: Editorial Temis S.A., Pontificia Universidad Javeriana, 2013. Página 147.



---

posibilidad de conocer aspectos de interés en la vida mercantil (...)”<sup>11</sup> y es que como lo vimos con el Liber Mercatorum, el registro se concibió como una herramienta donde podría centralizarse la información de los mercaderes de la Edad Media y en la cual se pudiera acceder para obtener información acertada sobre la persona con la que se estaba negociando. Nuestra legislación actual y jurisprudencia no ha sido ajena al reconocimiento de la publicidad como pilar de la función del registro mercantil, tal como lo expone el profesor Jorge Hernán Gil Echeverry en su Tratado de Registro Mercantil<sup>12</sup> al evocar los siguientes pronunciamientos: “Por ello, la publicidad que presta el Registro Mercantil, en la consolidación de las condiciones de organización y seguridad en las que se desenvuelve el intercambio económico y la actividad mercantil, adquiere importancia capital”<sup>13</sup>. “Coinciden unánimemente la doctrina y la jurisprudencia que el registro mercantil es un instrumento de publicidad para la vida comercial, cuyo objeto es permitir al público el conocimiento de ciertos datos relevantes”<sup>14</sup>. Aunque en algunos casos la información que se inscribe en el Registro Mercantil constituye situaciones jurídicas (– actos constitutivos – como sucede con las sociedades por acciones simplificadas, las cuales, en virtud de la Ley 1258 de 2008, adquieren su personería jurídica con la inscripción de la sociedad en el Registro Mercantil)<sup>15</sup> y en otros casos simplemente declara situaciones jurídicas ya existentes (– actos declarativos – como sucede con las constituciones de las sociedades comerciales del Código de Comercio a través de Escritura Pública, en las cuales y tal como lo expuso la Corte Suprema de Justicia: “La ausencia de la formalidad de la inscripción de la escritura de constitución en el registro mercantil no es condición de validez para la constitución de la sociedad, sino simplemente la omisión de un instrumento de publicidad o información a los terceros (...)”<sup>16</sup>). Lo cierto es que el Registro Mercantil cumple en cualquier caso la función de centralizar la información para que los terceros puedan acceder a ella y con ello poder tener

---

12. GIL ECHEVERRY, Jorge Hernán. Tratado de Registro Mercantil. Cámara de Comercio de Bogotá. Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá - Uniempresarial. Bogotá, 2008. Página 217.

13. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-277 (5, abril, 2006). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

14. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-381 (16, mayo, 2002). M.P. lvaro Tafur Galvis.

15. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1258 (5, diciembre, 2008). Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. Artículo 2. Personalidad jurídica. La sociedad por acciones simplificada, una vez inscrita en el Registro Mercantil, formará una persona jurídica distinta de sus accionistas. Diario oficial nro. 47.194. Bogotá, 2008.

16. COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil. Sentencia (20, agosto, 1991).

---

todos los criterios necesarios para tomar decisiones acertadas en sus negocios.

### Oponibilidad

Siendo esta finalidad una consecuencia directa de la función de dar publicidad de las calidades o actuaciones de los comerciantes – a tal punto que algunos autores afirman que la oponibilidad es la publicidad legal por excelencia – se trata de la expansión de los efectos jurídicos del acto inscrito, los cuales no solo se circunscribirán a los directamente relacionados en el acto o negocio realizado, sino que podrán ser exigibles o exigidos por cualquier tercero determinado o indeterminado.

En este sentido, el legislador estableció que “la inscripción – en el registro mercantil – podrá solicitarse en cualquier tiempo, si la ley no fija un término especial para ello; pero los actos y documentos sujetos a registro no producirán efectos respecto de terceros sino a partir de la fecha de su inscripción”<sup>17</sup> (Negrilla fuera de texto). Siendo claro que para los actos que son constitutivos de situaciones jurídicas al ser inscritos en el Registro Mercantil la oponibilidad presenta una fuerza determinante, también lo es para los actos declarativos de una situación jurídica ya existente, sus efectos solo serán de índole particular hasta tanto sean inscritos en el Registro Mercantil, momento en el cual sus efectos serán generales e indeterminados.

#### 3.2.1.2. Fe Pública Certificadora

Se refiere al valor probatorio que tendrán los certificados expedidos por las cámaras de comercio respecto de la información que se encuentra contenida en su base de datos, de tal forma que lo indicado en el certificado poseerá una presunción de validez necesaria para poder tomar cualquier decisión al respecto de un negocio.

El valor probatorio que poseen los certificados expedidos por las cámaras de comercio tienen como base el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) la integridad de la información que reposa en las cámaras de comercio y (ii) la veracidad de los datos en él consignados.

La responsabilidad de estas funciones está en cabeza de dos protagonistas: (i) La agremiación de comerciantes rectores de las cámaras de comercio, entidades encargadas de administrar la información del Registro Mercantil, tomando todas las medidas operativas y técnicas pertinentes para que la información que reposa en su base de datos no pueda ser

---

17. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por el cual se expide el Código de Comercio. Artículo 29. Reglas para llevar el Registro Mercantil. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

---

alterada, eliminada y refleje siempre la realidad de los documentos y archivos que allí reposan. Y por otro lado, tenemos a (ii) cada uno de los comerciantes encargados de suministrar la información que se hará pública en el Registro Mercantil, por ende, llamados a actuar con diligencia, oportunidad, veracidad y lealtad ante sus colegas, el Estado y la sociedad.

Es por este deber que tienen cada uno de los comerciantes que el legislador no le otorgó a las cámaras de comercio facultades investigativas o judiciales y por el contrario les demanda actuar bajo los principios constitucionales de la buena fe que rigen a nuestro Estado, para los cuales “(...) las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes”<sup>18</sup>. El comerciante estará obligado entonces a realizar todas las actuaciones de tal forma que el Registro Público pueda cumplir a cabalidad con las funciones mencionadas previamente, es decir, presentar a tiempo y completa la documentación requerida para que se pueda dar publicidad y oponibilidad a los actos comerciales y a actuar con lealtad y veracidad al momento de registrar la información en el sistema o inscribir la información al sistema registral, para poder cumplir con la fe pública certificadora.

### 3.2.2. Deber de reportar información

Para lograr el efectivo cumplimiento de los objetivos del Registro Mercantil, lo primero que se requiere es la alimentación de su base de datos y, en este sentido, no habrá un tercero calificado que se dedique a recopilar la información que requiere el registro, por lo que se hace necesario que sea el mismo comerciante quien deba acercarse para informar la situación que se presenta y que por ley le obliga a estar almacenada en los registros públicos.

En este sentido, la información básica que debemos encontrar es quién es comerciante y a través de qué establecimientos de comercio están ejecutando sus actividades. Recordemos que en definición del Código de Comercio, el Registro Mercantil estará obligado a “llevar la

---

18. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 3. Principios. Diario oficial nro. 47.956. Bogotá, 2011.

19. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por la cual se expide el Código de Comercio. Artículo 26. Objeto Registro Mercantil. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

---

matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio”<sup>19</sup>. De esta forma, todas las personas que ejerzan profesionalmente el comercio y sus auxiliares, tales como los comisionistas, corredores, agentes, representantes de firmas nacionales o extranjeras, junto con la apertura de establecimientos de comercio, deberán inscribirse en el Registro Mercantil dentro del mes siguiente a la fecha en que inicien actividades<sup>20</sup>. Adicionalmente, la ley le exige al comerciante a reportar toda la información que pueda afectar su capacidad o calidad como comerciante, por ejemplo, las capitulaciones matrimoniales, liquidaciones de sociedades conyugales, autorizaciones para ejercer el comercio, los poderes, interdicciones, etc.

El siguiente tipo de información que la ley prevé debe ser reportada en el Registro Mercantil se refiere a todos los actos y documentos que afectan al comercio y aunque en algunos casos no provengan de profesionales comerciantes debidamente inscritos en cámaras de comercio, el legislador ha previsto que la publicidad de sus actuaciones es necesaria para lograr un correcto tránsito mercantil; en estos casos encontramos ejemplos como los contratos celebrados entre comerciantes y/o no comerciantes: agencia mercantil, preposición, compraventa de establecimientos de comercio, etc.

Se exige al ciudadano su deber de reportar al Registro Mercantil, dentro de los tiempos establecidos, el estado o la situación que se ha configurado cuando se cumple con alguno de los requisitos que demanda la ley. Cuando se adquiere o pierde la calidad de comerciante, cuando se abre o se cierra un establecimiento de comercio, cuando se firma o cancela un contrato, cuando se aumenta o disminuye el capital en una sociedad, cuando se configura o se deshace una situación de control en una persona jurídica o cualquier otra información que la legislación mercantil establece debe estar sujeta a la formalidad de registro, requiere el cumplimiento del deber de reportarlo a tiempo para que la comunidad en general tenga total conocimiento de la situación y con ello pueda tomar las decisiones que sean pertinentes.

Existe en nuestra sociedad la cultura de cumplir con este deber de forma incompleta, el caso más significativo se presenta cuando los matriculados cambian de profesión y por lo tanto ya

---

20. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por la cual se expide el Código de Comercio. Artículo 28. Personas, actos y documentos que deben inscribirse en el Registro Mercantil. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

no ejercen actividades mercantiles, quedando un sinnúmero de anotaciones de personas que en la realidad no ejercen el comercio. Esta situación conllevó a tener una base de datos del Registro Mercantil con algunos problemas de fidelidad y exactitud de su información, obligando al legislador a intervenir 2 veces en los últimos 5 años para depurar la información registral<sup>21</sup>.

### 3.2.3. Deber de mantener actualizada la información en los registros públicos

Establece el artículo 166 del Decreto 019 de 2012 que con “el objeto de mantener la actualización del Registro – Mercantil – y garantizar la eficacia del mismo, la inscripción en los registros que integran el Registro Único Empresarial y Social<sup>22</sup>, y el titular del registro renovará anualmente dentro de los tres primeros meses de cada año”. La renovación anual del Registro Mercantil – que de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Código de Comercio, debe hacerse los tres primeros meses de cada año – es la oportunidad legal

---

21. A través de la Ley 1429 de 2010, se estableció en el artículo 50 que las sociedades cuya última renovación se efectuó diez (10) años antes a la vigencia de la presente ley, no incursas en proceso de liquidación, tendrán un plazo de doce (12) meses para que cumplan con la mencionada obligación, vencido este término, de no hacerlo, quedarán disueltas y en estado de liquidación y que las personas naturales y los establecimientos de comercio, sucursales y agencias, cuya última renovación se efectuó diez (10) años antes de la vigencia de la presente ley, tendrán un plazo de doce (12) meses para ponerse al día en la renovación de la Matrícula Mercantil. Vencido este término, de no hacerlo, la cámara de comercio cancelará la respectiva matrícula.

Así mismo el legislador decidió que las cámaras de comercio deberán depurar anualmente la base de datos del Registro Único Empresarial y Social (RUES) (artículo 31 de la Ley 1727 de 2014), con las mismas reglas establecidas en la Ley 1429 de 2010, salvo que los plazos de inactividad en el cumplimiento del deber de renovar paso de 10 años a cada 5 años.

22. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 019 (10, enero, 2012). Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Registro Único Empresarial y Social. Al Registro Único Empresarial (RUE) de que trata el artículo 11 de la Ley 590 de 2000, que integró el Registro Mercantil y el Registro Único de Proponentes, se incorporarán e integrarán las operaciones del Registro de Entidades Sin Animo de Lucro creado por el Decreto 2150 de 1995, del Registro Nacional Público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de juegos de suerte y azar de que trata la Ley 643 de 2001, del Registro Público de Veedurías Ciudadanas de que trata la Ley 850 de 2003, del Registro Nacional de Turismo de que trata la Ley 1101 de 2006, del Registro de Entidades Extranjeras de Derecho Privado sin Animo de Lucro con domicilio en el exterior que establezcan negocios permanentes en Colombia de que trata el Decreto 2893 de 2011, y del Registro de la Economía Solidaria de que trata la Ley 454 de 1998, que en lo sucesivo se denominará Registro Único Empresarial y Social (RUES), el cual será administrado por las cámaras de comercio atendiendo a criterios de eficiencia, economía y buena fe para brindar al Estado, a la sociedad en general, a los empresarios, a los contratistas, a las entidades de economía solidaria y a las entidades sin ánimo de lucro una herramienta confiable de información unificada tanto en el orden nacional como en el internacional. Diario oficial nro. 48.308. Bogotá, 2012.

---

impuesta a los comerciantes para mantener actualizada la base de datos del registro público con aquella información que no afecta las calidades del comerciante, ni el estado de los establecimientos de comercio, ni la situación en la que se encuentran los actos de comercio y que en este sentido no se encuentran clasificadas dentro de los deberes de reportar información, analizadas en el numeral anterior.

Exponen los doctores Lina Vélez de Nicholls y Sergio Jaramillo Mejía que: “Garantizar, mediante la imposición de una obligación legal, que los comerciantes deban acudir al menos una vez al año a actualizar la información que han depositado ante el Registro Mercantil es el sustento de esa confianza legítima. Si dicha obligación no existiera, el mercado se vería sujeto a la incertidumbre de confiar en si el comerciante ha actualizado o no su información ante el Registro Mercantil (...)”<sup>23</sup>. No obstante, la ley exige actualizar la información mercantil al menos una vez al año; la obligación es la de mantener al día la información a la medida que se vayan presentando novedades y con ello permitir que el Registro Mercantil sea una fuente confiable y fidedigna de información comercial, con la cual los terceros puedan conocer de las actividades comerciales, información financiera, direcciones, teléfonos o correos electrónicos de los comerciantes inscritos en el Registro Mercantil.

### 3.3. INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES

Por su rol como administrador y fuente de información, el comerciante no solo tiene deberes frente al registro sino que, en caso de incumplimiento, podría ser objeto de las siguientes sanciones:

#### 3.3.1. Sociales

En el mundo de los negocios, las sanciones sociales tienen tanta fuerza como las de tipo económico; en este sentido, serán los mismos empresarios quienes, dentro de su estrategia de negocio, tomen decisiones que castiguen al comerciante que no cumple a cabalidad con sus obligaciones ante el Registro Mercantil.

El incumplimiento de estas obligaciones conlleva para los comerciantes una desacreditación en su gremio que repercutirá a la hora de ser tenidos en cuenta para realizar negocios y con ello tener una operación sin ingresos económicos que los condenará eventualmente a desaparecer.

---

23. VÉLEZ DE NICHOLLS, Lina; JARAMILLO MEJÍA, Sergio. El Registro Público Mercantil y su necesaria vinculación a las cámaras de comercio. Artículo recopilado en la obra: El Registro Mercantil en Colombia. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia 100 años. Medellín, 2005. Página 114.

### 3.3.2. Administrativas

Desde las suspensiones temporales para actuar ante el Registro Mercantil hasta la revocatoria en su condición de comerciante, entre otras, son las sanciones que pueden imponer las autoridades administrativas a los comerciantes que infrinjan los deberes propios de su condición. Así, las autoridades que ejercen funciones de policía administrativa (inspección vigilancia y control), son las que están facultadas para emitir decisiones sancionatorias en contra de los agentes objeto de control como, por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio, encargada de regular, inspeccionar y vigilar a los administradores del Registro Mercantil<sup>24</sup>.

### 3.3.3. Económicas

Este tipo de sanciones que, en la mayoría van atados a las del tipo administrativo, demandan del comerciante la obligación de pagar con su patrimonio el incumplimiento de sus deberes adquiridos. Al respecto, la legislación comercial establece que “la persona que ejerza profesionalmente el comercio sin estar inscrita en el Registro Mercantil incurrirá en multa, hasta de diez mil pesos, que impondrá la Superintendencia de Industria y Comercio, sin perjuicio de las demás sanciones legales. La misma sanción se aplicará cuando se omita la inscripción o matrícula de un establecimiento de comercio”<sup>25</sup>. Adicionalmente, el legislador decidió aumentar el espectro sancionatorio de los comerciantes que no cumplen con sus deberes, de tal forma que a partir de la expedición de la Ley 1727 de 2014 se estableció que: “(...) el comerciante que incumpla con la obligación de renovar oportunamente su matrícula mercantil estará sujeto a las sanciones previstas en el artículo 37 del Código de Comercio (...)”<sup>26</sup>. Esta sanción fue de tal impacto entre los comerciantes que generó una situación histórica en el periodo de renovaciones de las cámaras de comercio, donde se

---

24. A través de la Circular Única en su título octavo, la SIC ha establecido todas las reglas que deberán tener en cuenta las cámaras de comercio al momento de administrar el registro público mercantil.

25. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por la cual se expide el Código de Comercio. Artículo 37. Sanciones por ejercicio del comercio sin el Registro Mercantil. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

26. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1727 (11, julio, 2014). Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones. Artículo 30. Extemporaneidad en la renovación de la Matrícula Mercantil. Diario oficial nro. 49.209. Bogotá, 2014.

27. A junio de 2015 las cámaras de comercio enviaron la información de todos los comerciantes que incumplieron con su deber de renovar en los términos exigidos por la ley, a la Superintendencia de Industria y Comercio quienes están en todo el proceso de análisis para emitir los actos administrativos que sancionen económicamente a los comerciantes que incumplieron con su deber.

---

vivieron filas interminables de empresarios dispuestos a cumplir con sus obligaciones tanto para reportar la finalización de sus actividades empresariales como para actualizar la información registral en los términos exigidos por la mencionada ley<sup>27</sup>.

#### 3.3.4. Penales

La sanción por incumplimiento al deber de lealtad que debe tener el comerciante, frente al registro, sus colegas y los terceros. Al respecto, el Código de Comercio establece que “la falsedad en los datos que se suministren al Registro Mercantil será sancionada conforme al Código Penal (...)”<sup>28</sup>. En consecuencia, la violación ha dicho deber y en general de las obligaciones propias de los comerciantes, puede implicar la infracción legal en distintos ordenamientos dado que existen como ya se señaló, infracciones administrativas, sociales y económicas que escapan a la órbita penal

En el contexto penal los comerciantes se enfrentan en el desarrollo de su actividad a circunstancias punibles como: La falsedad en documento, la estafa, el hurto entre otros, además de las infracciones derivadas frente a la veracidad de la información que conforma el registro mercantil, lo cual constituye una violación flagrante al deber de lealtad del comerciante teniendo en cuenta las funciones que cumple el registro mercantil en el tráfico ordinario del comercio.

#### 3.4. DEBER GENERAL DE TODO COMERCIANTE – CONCLUSIONES

Como lo hemos analizado, el rol que tiene el comerciante no solo como fuente de información sino como administrador del Registro Mercantil, a través de las cámaras de comercio, le conlleva la obligación máxima de mantener vigente y funcional el mencionado registro público, no solo suministrando información para mantener actualizado el Registro Mercantil sino actuando dentro de los términos de la lealtad y buena fe.

Su incumplimiento ha acarreado para el empresario problemas con la administración y custodia de su Registro Mercantil, no solo como lo vimos previamente sino porque se almacenan grandes cantidades de información, en la cual queda un porcentaje inútil de la misma que no se requiere y debe ser depurado, sino porque abre puertas para que el

---

28. COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por la cual se expide el Código de Comercio. Artículo 38. Sanciones por falsedad en la solicitud del Registro Mercantil. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.



---

registro sea vulnerado por terceros que, actuando de mala fe, tomen control de la información de comerciantes que se inscribieron pero que luego abandonaron el registro sin reportar o cancelar información alguna y con ello se presentan ante terceros para realizar negocios fraudulentos.

Al no reconocer la importancia del Registro Mercantil, el comerciante expone a la comunidad en general a situaciones perjudiciales; por ello se le solicita el deber máximo de estar pendiente de su registro, de entregar la información válida no solo para efectos de no incurrir en falsedad sino para tener conocimiento sobre el comerciante, desde sus capacidades para negociar hasta donde ubicarlo es decir, una información registral eficiente y funcional para los comerciantes y su entorno.

Con el fin de evitar estas situaciones, la Cámara de Comercio de Bogotá, en unión con la Confederación de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y la Superintendencia de Industria y Comercio, trabajaron en el diseño de un sistema de prevención de fraudes en los registros públicos que administran los comerciantes, entre ellos el mercantil, trabajo que dio como resultado la expedición de la Circular 05 de mayo de 2014, por medio de la cual se reglamentó el SIPREF (Sistema de prevención de fraudes), disposición reglamentaria que establece actividades para que las cámaras de comercio se comuniquen con los empresarios y para que bloqueen las matrículas de aquellos comerciantes que en 3 años no hayan cumplido con su deber de reportar o actualizar información<sup>29</sup>, de tal forma que se cierre un poco la brecha generada por la vulnerabilidad a la cual puede estar expuesto el registro. La práctica ha demostrado que para lograr las finalidades por las que existe el Registro Mercantil, para obtener los beneficios del sistema SIPREF y general para que el sistema comercial sea exitoso, no se requiere únicamente que existan sanciones, obligaciones legales o sistemas de alertas y restricciones, sino que el comerciante tenga conciencia sobre la

---

29. La Circular 05 de 2014 ordena, entre otras cosas, reportar a la dirección de correo electrónico y teléfonos celulares que tengan reportados los comerciantes en la base de datos de los registros públicos cuando se solicita alguna actualización de la información pública registral, así como también ordena que sobre las matrículas de las cuales no se cumplió con la obligación de actualizar información durante 3 años, solo puedan ser afectadas o actualizadas por los matriculados o sus representantes legales.

30. En muchos casos, los datos que los empresarios ingresan al sistema de los Registros Públicos no son propios, por ejemplo, tienden a reportar los correos electrónicos o teléfonos de sus secretarías o contadores, quienes serán los que recibirán la información que en muchos casos a quien interesa es al mismo empresario.

---

importancia de no abandonar el registro público y cumplir a cabalidad con los deberes de administración, reporte y actualización de información, en los términos exigidos por la ley y con la veracidad que le demanda la lealtad a su profesión y sobre todo buscando estar vinculado siempre y de forma directa con la información<sup>30</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

### Libros

AUTORES VARIOS. Cámara de Comercio de Medellín. El Registro Mercantil en Colombia. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia 100 años. Medellín, 2005.

GIL ECHEVERRY, Jorge Hernán. Tratado de Registro Mercantil. Cámara de Comercio de Bogotá. Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá – Uniempresarial. Bogotá, 2008.

MADRIÑAN DE LA TORRE, Ramón Eduardo; PRADA MARQUEZ, Yolima. Principios de Derecho Comercial. Bogotá: Editorial Temis S.A., Pontificia Universidad Javeriana, 2013. Normatividad y legislación

COLOMBIA. Constitución Política. Título I, artículo 2. Fines esenciales del Estado.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-277 (5, abril, 2006). M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-381 (16, mayo, 2002). M.P. Alvaro Tafur Galvis.

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Civil. Sentencia (20, agosto, 1991).

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 222 (20, diciembre, 1995). Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones. Diario oficial nro. 42.156. Bogotá, 1995.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1258 (5, diciembre, 2008). Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada. Diario oficial nro. 47.194. Bogotá, 2008.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1429 (29, diciembre, 2010). Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Diario oficial nro. 47.937. Bogotá, 2010.

---

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18, enero, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario oficial nro. 47.956. Bogotá, 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1727 (11, julio, 2014). Por medio de la cual se reforma el Código de Comercio, se fijan normas para el fortalecimiento de la gobernabilidad y el funcionamiento de las cámaras de comercio y se dictan otras disposiciones. Diario oficial nro. 49.209. Bogotá, 2014.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 019 (10, enero, 2012). Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario oficial nro. 48.308. Bogotá, 2012.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 410 (27, marzo, 1971). Por el cual se expide el Código de Comercio. Diario oficial nro. 33.339. Bogotá, 1971.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 427 (5, marzo, 1996). Por el cual se reglamentan el Capítulo II del Título I y el Capítulo XV del Título II del Decreto 2150 de 1995.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2150 (5, diciembre, 1995). Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Diario oficial nro. 42.137. Bogotá, 1995.

COLOMBIA. SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO. Circular 005 (30, mayo, 2014). Por la cual se modifica el numeral 2.11 en el Capítulo Segundo del Título VIII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

4. RESOLUCIÓN No.  
( )

Por la cual se resuelve un recurso de reposición y en subsidio de apelación en el registro mercantil

EL VICEPRESIDENTE DE SERVICIOS REGISTRALES DE LA CAMARA DE  
COMERCIO DE BOGOTA

En uso de sus atribuciones otorgadas por medio de la escritura pública No. XXX del XX de julio del XX, otorgada en la Notaría XX del Círculo de Bogotá, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el XX de diciembre de XX la Cámara de Comercio emitió el acto administrativo de abstención de registro del acta No. XX de la junta de socios del XX de octubre de XXX, mediante la cual se aprobó la transformación de la sucursal extranjera XXXXX en una sociedad por acciones simplificada.

SEGUNDO: Que el XX de diciembre de XXX, el señor XXXXXXXX, actuando en su calidad de apoderado de la sociedad extranjera XXXXXXXX., propietaria de la sucursal extranjera XXXXXXXX, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del acto administrativo de abstención de registro del XX de diciembre de XXXX.

TERCERO: Que el recurrente manifiesta que la sociedad XXXXXXXX. en ejercicio del artículo 1 de la Ley 1258 de 2008 creó una sociedad por acciones simplificada, mediante el acta del XX de XXXX de XXXX que se presentó para registro ante la Cámara de Comercio, tanto así, que en los artículos quinto, sexto y séptimo se señaló el capital autorizado, suscrito y pagado vinculado a la nueva sociedad. Agrega: "Esto es lo sustancial de los documentos presentados, y ello es independiente a cualquier otra consideración, aun respecto al tema de la sucursal". Y solicita revocar la decisión de devolver de plano los documentos y que por el contrario los mismos se sometan a registro.

CUARTO: Que la Cámara de Comercio de Bogotá envió las comunicaciones que señala la ley, fijó en lista el traslado del trámite del recurso de reposición e hizo una publicación en el boletín de registros, con lo cual surtió el trámite aplicable en este tipo de procedimientos.

QUINTO: Que el XX de XXXX de XXXX, dentro del término legal de traslado, el señor

XXXXXXXXXX, quien actúa en su calidad de representante legal de la sucursal extranjera XXXXXXXX, presentó un escrito describiendo el traslado del recurso y para el efecto señaló que los documentos presentados a la Cámara de Comercio, "cuyo registro rechazado, son la forma en que se ejerce lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 1258 de 2008 que dice: "La sociedad por acciones simplificada podrá constituirse por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo serán responsables hasta el monto de sus respectivos aportes. En negrilla agragado (sic)." Adicionalmente, incluye en su escrito el mismo argumento presentado por el recurrente y relacionado con el capital de la sociedad, es decir, que sostiene que en los artículos quinto, sexto y séptimo se indica el capital autorizado, suscrito y pagado vinculado a la nueva sociedad. Y reitera lo ya dicho por el recurre: "Esto es lo sustancial de los documentos presentados, y ello es independiente a cualquier otra consideración, aun respecto al tema de la sucursal". Finalmente, solicita revocar la decisión de devolver de plano los documentos y que por el contrario los mismos se sometan a registro.

SEXTO: Que esta Cámara procede a resolver el presente recurso, previas las siguientes consideraciones:

#### 4.1. CONTROL DE LEGALIDAD DE LAS CAMARAS DE COMERCIO:

Las Cámaras de Comercio son entidades privadas, cuyas actuaciones en materia registral están reguladas por la ley y conforme con las funciones a ellas asignadas, ejercen un control basado en una verificación formal de los requisitos legales y estatutarios del documento en el que consta el respectivo acto.

Sobre este tema, la Superintendencia de Industria y Comercio, en la Circular Única de 2001 estableció lo siguiente: *"Las Cámaras de Comercio deben abstenerse de efectuar la inscripción de actos, libros y documentos cuando la ley las autorice a ello. Por lo tanto si se presentan inconsistencias de orden legal que por ley no impidan la inscripción, esta se efectuará. Así mismo deberá abstenerse de registrar actos o decisiones ineficaces o inexistentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 897 del Código de Comercio."* (El subrayado es fuera de texto).

Es así como el legislador otorgó a las Cámaras de Comercio, un control de legalidad, taxativo, restringido, reglado y subordinado a la ley para verificar un acto sujeto a registro o abstenerse de efectuar una inscripción por vía de excepción, únicamente cuando la ley las faculta para ello, es decir, cuando dichos actos adolecen de ineficacia o inexistencia de conformidad con los artículo 897 y 898 del Código de Comercio.

La Resolución No. XXXXX del XX de XXX de XXXX de la Superintendencia de Industria y Comercio, establece los límites que asisten a las Cámaras en relación con sus funciones de

---

llevar el registro mercantil así:

“Las cámaras de comercio son entidades privadas que ejercen funciones públicas por delegación del Estado. Es decir, su competencia en esta materia es restringida pues solamente les es permitido ejercer un control sobre los actos sometidos a registro conforme lo determina la ley.

(...)

“Es preciso indicar que dichas entidades están en la obligación legal de inscribir los libros, actos y documentos sometidos a registro, con excepción de aquellos casos en que la ley las faculta, para abstenerse de proceder al mismo, cuando dichos actos y documentos tengan anomalías que provoquen su ineficacia o inexistencia

(...)

Así las cosas, las cámaras de comercio verificarán que los documentos que se alleguen para su registro no adolezcan de vicios de ineficacia, inexistencia o que por expresa disposición legal no puedan ser inscritos”.

En relación con los nombramientos que se hacen en las sociedades por acciones simplificadas la Superintendencia de Industria y Comercio ha sostenido:

“La Ley 1258 de 2008 expresamente establece el límite del control que corresponde a las cámaras de comercio en lo que respecta a la inscripción de nombramientos de las sociedades por acciones simplificadas, de la siguiente manera:

“Artículo 60. Control al acto constitutivo y a sus reformas. Las Cámaras de Comercio verificarán la conformidad de las estipulaciones (...) de los actos de nombramiento y de cada una de sus reformas con lo previsto en la ley. Por lo tanto se abstendrán de inscribir el documento mediante el cual (...), se haga un nombramiento (...), cuando se omita alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior o en la ley.

De acuerdo con el artículo antes citado, para efectos de la inscripción de los nombramientos de administradores de las sociedades por acciones simplificadas, las cámaras de comercio deberán verificar el cumplimiento de los requisitos legales y estatutarios. Lo anterior además en concordancia con la remisión a las normas que rigen a las sociedades anónimas, prevista en el artículo 45 de la Ley 1258 de 2008”. (El subrayado es fuera de texto)

#### 4.2. DEL CASO EN PARTICULAR.

En el acto administrativo de abstención de registro emitido el XX de XXXX de XXXX, se observa que la causal esgrimida para no inscribir el acta No. XX, fue:

---

“Una vez revisado el documento allegado por usted, se encontró que en el mismo no existen actos sujetos a la formalidad de registro en esta Cámara de Comercio. En consecuencia le informamos que no es viable proceder con su inscripción (Artículo 28 del Código de Comercio y Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio). Tenga en cuenta que no es posible transformar una sucursal de sociedad extranjera a SAS por cuanto son figuras de diferente naturaleza jurídica. (Ley 1258 de 2008 y artículos 471 y 263 del código de comercio).

Ahora bien, para establecer si era viable inscribir o no el documento contentivo de la transformación de sucursal extranjera en una sociedad por acciones simplificada, es necesario hacer las siguientes precisiones:

#### 4.3. DE LAS SOCIEDADES POR ACCIONES SIMPLIFICADAS

Las sociedades por acciones simplificadas fueron creadas mediante la Ley 1258 del 05 de diciembre de 2008, constituyen por sí solas una persona jurídica distinta de sus accionistas, es decir es un ente jurídico independiente capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones, pueden ser de propiedad de una sola persona o varias, naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Si bien, las sociedades por acciones simplificadas fueron creadas con el ánimo de que su constitución, manejo, administración, entre otros, fuera más ágil, práctico y expedito en comparación con los demás tipos societarios existentes en nuestra legislación, no están exentas de cumplir una serie de formalidades para constituirse, tales como, presentar el documento de constitución junto con los formularios<sup>1</sup> respectivos, y hacer los pagos correspondientes para dicho trámite.<sup>2</sup>

En el artículo 5 de la Ley 1258 de 2008, se regula con claridad los requisitos que deben contener los documentos que se presenten ante las cámaras de comercio para constituir este tipo de sociedades y es sobre dichos requisitos que las cámaras de comercio deben ejercer control formal.

---

1. Resolución número 60222 del 12 de octubre de 2012 a su vez modificada por la Resolución 71029 del 2013

2. Decreto 650 de 1996, Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio y Decreto 393 de 2002

#### 4.4. DE LAS SUCURSALES EXTRANJERAS.

Contrario a lo señalado anteriormente, las sucursales de sociedades extranjeras no son capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones, pues no son entes independientes, y no adquieren personería jurídica independiente a la de la casa matriz por el simple hecho de matricularse en el registro mercantil, dichas sucursales se consideran establecimientos de comercio abiertos por una sociedad extranjera, que desea establecer actividades permanentes en Colombia, conforme lo ha señalado el artículo 471<sup>3</sup> del Código de Comercio.

Las operaciones que llevan a cabo las sucursales extranjeras dentro del territorio colombiano deben estar enmarcadas en lo establecido en los estatutos de la casa principal, quien finalmente es la llamada a responder por los negocios celebrados en Colombia en su nombre, pues diferente a la creencia general la sucursal no actúa de manera autónoma, sus actividades son el reflejo del objeto de la casa matriz y en ningún caso se debe entender que operan con independencia.

Las sucursales sean extranjeras o nacionales son un activo más que hace parte de la sociedad, a través del cual se llevan a cabo operaciones que representan únicamente el querer de la casa principal.

Al respecto, la Superintendencia de Sociedades ha dicho:

“La matriz y la sucursal ostentan una única personalidad jurídica, habida cuenta que la segunda es meramente una prolongación de la primera y que es ésta quien exclusivamente adquiere los derechos que de su personalidad se derivan y se obliga por sus actuaciones...”<sup>4</sup>

---

3. ARTÍCULO 471. REQUISITOS PARA EMPRENDER NEGOCIOS PERMANENTES EN COLOMBIA. Para que una sociedad extranjera pueda emprender negocios permanentes en Colombia, establecerá una sucursal con domicilio en el territorio nacional, para lo cual cumplirá los siguientes requisitos:

- 1) Protocolizar en una notaría del lugar elegido para su domicilio en el país, copias auténticas del documento de su fundación, de sus estatutos, la resolución o acto que acordó su establecimiento en Colombia y de los que acrediten la existencia de la sociedad y la personería de sus representantes, y
- 2) Obtener de la Superintendencia de Sociedades o de la Bancaria, según el caso, permiso para funcionar en el país.

4. Superintendencia de Sociedades, oficio EX-17238 septiembre de 1987.



---

#### 4.5. DE LA TRANSFORMACIÓN DE SUCURSALES EXTRANJERAS EN SOCIEDADES POR ACCIONES SIMPLIFICADAS.

La legislación colombiana no contempló en ningún caso la viabilidad de la transformación de una sucursal sea esta nacional o extranjera, en una sociedad, por el contrario, dicha facultad sólo es atribuible a las sociedades entre sí, para que cambien su naturaleza jurídica y adopten las reglas que para el efecto les apliquen.

En relación con este tema, el tratadista Francisco Reyes Villamizar, ha señalado: “La transformación es el instrumento fundamental por el que las sociedades de tipo tradicional o rígido podrán migrar hacia el sistema de la sociedad por acciones simplificada. Cualquier sociedad, independientemente del tipo inicial que se hubiere adoptado, podrá acoger la forma de SAS, mediante el trámite previsto en los artículos 167 y siguientes del Código de Comercio.”<sup>5</sup>

Si se tiene en cuenta lo expresado, esto es, que las sucursales no constituyen por sí mismas personas jurídicas, y que la ley no las revistió de la facultad de transformarse en una sociedad, cualquiera sea el tipo al que aspiren, más aún y para el caso específico una sociedad por acciones simplificada, mal haría el ente registral en inscribir la decisión de la casa matriz de aprobar dicha decisión, por más que en los documentos presentados se incluyan los estatutos con los requisitos que la Ley 1258 de 2008 ha establecido para este tipo de sociedades.

Frente a este tema, nos permitimos citar lo señalado por la Superintendencia de Sociedades:

#### 4.6. Oficio 220-177560 del 05 de Diciembre de 2012.

“La sucursal de sociedad extranjera no tiene una personalidad jurídica diferente a la de la matriz, se trata de un establecimiento de comercio que se establece en el territorio nacional, para que la sociedad del exterior pueda actuar por su conducto, sin que sea titular de derechos ni de obligaciones en forma autónoma de la sociedad extranjera.”, por lo que se debe entender que nos es posible que una sociedad colombiana, que es una persona jurídica independiente y autónoma, pueda convertirse en una sucursal que no tendrá esa personería jurídica independiente.

---

5. La Sociedad por Acciones Simplificada – Tercera Edición Actualizada

---

También ha precisado la superintendencia de sociedades que “Las sucursales de sociedades extranjeras se rigen en el país conforme a las disposiciones contenidas en el título VIII, del libro II del Código de Comercio, denominado “de las sociedades extranjeras” que consagra algunas de las obligaciones que adquieren por el hecho de su incorporación, así como la obligación de ceñirse en lo pertinente por las normas de la liquidación de las sociedades por acciones, sin perjuicio de que según el artículo 492 del Código de Comercio, puedan acceder a los procesos concursales o acogerse a la promoción de un acuerdo de reestructuración en los términos de la ley 1116 de 2006.

De las consideraciones que anteceden se observa que la sucursal de una sociedad extranjera no corresponde a ninguno de los tipos societarios establecidos por el legislador en Colombia, de suerte que no puede una sociedad comercial por la vía de la transformación, cambiar su naturaleza jurídica para convertirse en sucursal de una sociedad en el exterior; este mecanismo legal, permite que una sociedad antes de su disolución adopte un tipo social diferente, sin que se produzca solución de continuidad en la existencia de la sociedad como persona jurídica, ni en sus actividades, ni en su patrimonio, como lo dispone el inciso segundo del artículo 169. (...).”<sup>6</sup>

#### 4.7. Oficio 220-144776 del 09 de septiembre de 2014

##### “NO ES POSIBLE LA TRANSFORMACIÓN DE UNA SUCURSAL DE SOCIEDAD EXTRANJERA EN LIQUIDACIÓN EN SAS

(...) Dispone el artículo 471 del Código de Comercio una sociedad extranjera puede emprender negocios permanentes en Colombia mediante una sucursal con domicilio en el territorio nacional, para lo cual se impone protocolizar en una notaría del lugar escogido como domicilio en el país, copias auténticas del documento de su fundación, de sus estatutos, la resolución o acto que acordó su establecimiento en Colombia y que acrediten la existencia de la sociedad y la personería de sus representantes.

“Ahora bien, la definición de la misma del acto de transformación, negocio jurídico que el legislador concibe como el acto por el cual una sociedad puede antes de su disolución, adoptar cualquiera otra de las formas de la sociedad comercial reguladas en este código mediante una reforma del contrato social operación que al tenor del artículo 167 del Código de Comercio “no producirá solución de continuidad en la existencia de la sociedad como persona jurídica, ni en sus actividades ni en su patrimonio”, restringe su ámbito de aplicación a entes de naturaleza distinta, como las sucursales de sociedad extranjeras.

---

6. Oficio 220-177560 Del 05 de Diciembre de 2012

---

“(…) Este despacho considera que no es viable transformar un ente sin personería jurídica como es una sucursal de sociedad extranjera, en una sociedad colombiana, ni en empresa unipersonal.”

Conforme al contexto normativo que regula las sucursales de sociedades extranjeras en estado de liquidación, en concordancia con la doctrina citada, se puede colegir sin mayores esfuerzos interpretativos, que dichos entes no podrá transformarse en sociedad por acciones simplificada, en razón a que por su naturaleza las sucursales no tienen personería jurídica, su esencia es la de ser un establecimiento de comercio a las cuales se les aplica la regulación propia de las sociedades comerciales.

La sociedad extranjera se le habilita para actuar en el territorio nacional haciendo uso de una sucursal, por tal razón esta no es independiente ni puede tomar decisiones distintas a la de su matriz o desligarse de la sociedad extranjera para transformarse en una sociedad, pues se insiste no tiene autonomía ni independencia jurídica distinta de la de su matriz.”

#### 4.8. DEL ACTA NO. XXX DE LA JUNTA DE SOCIOS DEL XX DE OCTUBRE DE XXXX Y SUS DOCUMENTOS ANEXOS.

Verificado el acto administrativo de devolución del acta No. XX de la junta de socios del XX de XXXX de XXXX, el cual es materia de revisión en la presente actuación, encontramos que sí era viable abstenernos de hacer la inscripción de la decisión adoptada, esto es, la transformación de la sucursal extranjera en una sociedad por acciones simplificada, pues dicha decisión no constituye un acto sujeto a registro, ya que, como vimos ésta figura jurídica se limita de manera exclusiva a las sociedades, y en ningún caso puede ser utilizada para los establecimientos de comercio, reiteramos, por no ser estos últimos entes autónomos capaces de contraer derechos y obligaciones y por no gozar de personería jurídica.

Ahora bien, si lo pretendido por la sociedad XXXXXXX es constituir una sociedad, se deben presentar los documentos en los cuales conste la manifestación expresa de ésta decisión y a su vez deben cumplirse con los demás requisitos señalados en la ley para llevar a cabo dicho trámite, tales como adjuntar los formularios del RUES, PRERUT, Adicional de Registro con Otras Entidades, debidamente diligenciados y hacer los pagos correspondientes<sup>7</sup>.

---

7. Decreto 650 de 1996, Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio y Decreto 393 de 2002.

---

En mérito de lo expuesto, la Cámara de Comercio de Bogotá,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el acto de abstención de registro del acta No. XX del XX de XXXX de XXXX emanado de esta Cámara de Comercio el pasado XX de XXXXX de XXXX, acta mediante la cual se aprobó la transformación de la sucursal extranjera XXXXXXXX en una sociedad por acciones simplificada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER el recurso de apelación para ante la Superintendencia de Industria y Comercio.

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución a los señores XXXXXXXXXX, identificado con la cédula de ciudadanía No. XXXXXXXX, expedida en Bogotá y XXXXXXXXXX, identificado con la cédula de ciudadanía No. XXXXXXXX, expedida en Bogotá, entregándoles copia íntegra de la misma, haciéndoles saber que contra la presente decisión no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

EL VICEPRESIDENTE DE SERVICIOS REGISTRALES,

XXXXXX

## 5. DERECHO DE PETICIÓN RADICADO NÚMERO XXXXX

Bogotá, D.C.,

Señores  
XXXXXX

Referencia: Su comunicación radicada con el No. XXXXX

Respetados señores:

Me refiero a su comunicación radicada en esta Entidad con el número de la referencia, en la cual, instaura una acción de cumplimiento, “teniendo como fundamento la Ley 393 de 1997”, lo anterior, para que se inscriba el acta No. XX del accionista único del XX de XX de XXX, correspondiente a las solicitudes de registro números XXXX y XXXXXX.

Al respecto y encontrándonos dentro de los términos legales, nos permitimos precisar:

### 5.1. Funciones de las Cámaras de Comercio.

Conforme lo establecen los artículos 26, 28 y 86 del Código de Comercio, el Decreto 2150 de 1995 y la Ley 1150 de 2007, las cámaras de comercio son entidades privadas que desarrollan funciones públicas por delegación del Estado; el ejercicio de estas funciones está basado en los principios de celeridad, eficacia y buena fe.

De acuerdo con lo dispuesto en las normas antes citadas sus funciones son taxativas y en los casos en que la ley les atribuye un control sobre los actos, este es de carácter eminentemente formal. Las cámaras de comercio actúan como una entidad de registro, no les corresponde determinar la veracidad de las afirmaciones o de la información consignada en los documentos que se lleguen a presentar para registro.

Es preciso anotar, que en todas sus actuaciones registrales las cámaras de comercio deben acatar el mérito probatorio de los documentos con relación a los hechos que constan en ellos, no siendo posible desconocer el contenido de los mismos hasta tanto sean tachados de falsos por la justicia ordinaria, dado que esta entidad no tiene cómo verificar la autenticidad o falsedad de las declaraciones contenidas en los documentos que se presenten para registro.

---

Es así, que el control que adelantan los entes camerales frente a su función registral se centra en los numerales que contienen los actos sujetos a registro, sin entrar a verificar información diferente a ésta conforme las funciones taxativas asignadas por el legislador.

El legislador otorgó a las Cámaras de Comercio, un control de legalidad, taxativo, restringido, reglado y subordinado a la ley para verificar un acto sujeto a registro o abstenerse de efectuar una inscripción por vía de excepción, únicamente cuando la ley las faculta para ello, es decir, cuando dichos actos adolecen de ineficacia o inexistencia de conformidad con los artículos 897 y 898 del Código de Comercio.

Sobre este tema, la Superintendencia de Industria y Comercio, en la Circular Única de 2001 estableció lo siguiente: “Las Cámaras de Comercio deben abstenerse de efectuar la inscripción de actos, libros y documentos cuando la ley las autorice a ello. Por lo tanto si se presentan inconsistencias de orden legal que por ley no impidan la inscripción, esta se efectuará. Así mismo deberá abstenerse de registrar actos o decisiones ineficaces o inexistentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 897 del Código de Comercio.” (El subrayado es fuera de texto).

## 5.2. De los actos administrativos y sus recursos.

El acto administrativo es entendido como una decisión unilateral de naturaleza administrativa, proferido por el órgano competente legalmente basado en una potestad administrativa que pretende crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas en cumplimiento de una actuación administrativa, la cual debe estar motivada en el ordenamiento jurídico vigente y tener fuerza ejecutoria.

Según el profesor García de Enterría<sup>1</sup> los elementos del acto administrativo son: “1. Elementos subjetivos: administración, órgano, competencia, investidura del titular del órgano; 2. Elementos Objetivos: presupuesto de hecho, causa, motivo; y 3. Elementos formales: el procedimiento y la forma de manifestación. En particular la motivación”.

---

1. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Madrid: Ed. Civitas, 1987. Pág. 508 a 518. Cit por RIASCOS GÓMEZ, Libardo Orlando. El Acto Administrativo. Bogotá: Ed. Ibáñez, 2013. Pág. 248.

---

Adicionalmente, el acto administrativo que cumpla con lo anterior y que por ende se considera válidamente emitido, debe cumplir con un requisito de publicidad, notificación, comunicación y ejecución para que sea oponible a terceros y, por tanto, surta los efectos de ley.

Por su parte la Corte Constitucional<sup>2</sup> hace las siguientes reflexiones:

*“La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la Administración se manifiesta a través de una decisión. El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual (...).*

*La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz. Así mismo, una decisión viciada de nulidad por no cumplir con todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico superior, puede llegar a producir efectos por no haber sido atacada oportunamente”.*

Ahora bien, los actos de inscripción o de abstención de registro que proceden de las cámaras de comercio, son actos administrativos y por tanto, el instrumento idóneo para que los particulares tengan la posibilidad de controvertir tales actos, son los recursos ante la administración, requisito previo para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.<sup>3</sup> Los mencionados recursos, se encuentra regulados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 74<sup>4</sup>, los

---

2. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-069 (23, febrero, 1995). Bogotá D.C. M.P. Hernando Herrera Vergara.

3. Artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

mismos, pueden ser presentados por los interesados dentro del término fijado en el artículo 76<sup>5</sup> y con el cumplimiento del lleno de los requisitos plasmados en el artículo 77<sup>6</sup>.

---

4. "Artículo 74 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.

2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial."

5. "Artículo 76 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Oportunidad y presentación. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

6. Artículo 77 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Requisitos. Por regla general los recursos se interpondrán por escrito que no requiere de presentación personal si quien lo presenta ha sido reconocido en la actuación. Igualmente, podrán presentarse por medios electrónicos.

Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos:

1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido.

2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer.

4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio.

Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados. Si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar la calidad de abogado en ejercicio, y prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de dos (2) meses.

Si no hay ratificación se hará efectiva la caución y se archivará el expediente.

Para el trámite del recurso el recurrente no está en la obligación de pagar la suma que el acto recurrido le exija. Con todo, podrá pagar lo que reconoce deber.



### 5.3. De la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento definida en el artículo 87<sup>7</sup> de la Constitución Política de Colombia y reglamentada a su vez en la Ley 393 de 1997<sup>8</sup>, es un mecanismo, mediante el cual los ciudadanos pueden proteger sus derechos al otorgarles la posibilidad de acudir ante autoridad judicial, para que se haga efectivo el cumplimiento de la ley o acto administrativo.

Es decir, que el objeto de la acción, es hacer efectivo, el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos ante una autoridad judicial, pero en ningún caso procederá cuando se pueda acudir a otros mecanismos de defensa, para el reconocimiento de los derechos pretendidos<sup>9</sup>.

En virtud de lo anterior, es viable concluir que la acción de cumplimiento, no es el instrumento idóneo para controvertir los actos administrativos de inscripción o de abstención de registro de las cámaras de comercio.

### 5.4. De las reuniones no presenciales.

Los artículos 19, 20 y 21<sup>10</sup> de la Ley 222 de 1995, señalan:

“ARTICULO 19 Ley 222 de 1995. REUNIONES NO PRESENCIALES. Siempre que ello se

---

7. “Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”

8. Ley 393 de 1997 “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.”

9. “Artículo 9º, Ley 393 de 1997.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.”

10.

---

pueda probar, habrá reunión de la junta de socios, de asamblea general de accionistas o de junta directiva cuando por cualquier medio todos los socios o miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado.

ARTICULO 20 Ley 222 de 1995. OTRO MECANISMO PARA LA TOMA DE DECISIONES. Serán válidas las decisiones del máximo órgano social o de la junta directiva cuando por escrito, todos los socios o miembros expresen el sentido de su voto. En este evento la mayoría respectiva se computará sobre el total de las partes de interés, cuotas o acciones en circulación o de los miembros de la junta directiva, según el caso. Si los socios o miembros hubieren expresado su voto en documentos separados, éstos deberán recibirse en un término máximo de un mes, contado a partir de la primera comunicación recibida.

El representante legal informará a los socios o miembros de junta el sentido de la decisión, dentro de los cinco días siguientes a la recepción de los documentos en los que se exprese el voto.

ARTICULO 21. ACTAS. En los casos a que se refieren los artículos 19 y 20 precedentes, las actas correspondientes deberán elaborarse y asentarse en el libro respectivo dentro de los treinta días siguientes a aquel en que concluyó el acuerdo. Las actas serán suscritas por el representante legal y el secretario de la sociedad. A falta de este último, serán firmadas por alguno de los asociados o miembros.

PARAGRAFO. Serán ineficaces las decisiones adoptadas conforme al artículo 19 de esta Ley, cuando alguno de los socios o miembros no participe en la comunicación simultánea o sucesiva. La misma sanción se aplicará a las decisiones adoptadas de acuerdo con el artículo 20, cuando alguno de ellos no exprese el sentido de su voto o se exceda del término de un mes allí señalado."

Ahora bien, la Ley 1258 de 2008, en relación con las reuniones no presenciales estableció:

"ARTÍCULO 19. REUNIONES POR COMUNICACIÓN SIMULTÁNEA Y POR CONSENTIMIENTO ESCRITO. Se podrán realizar reuniones por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito. En caso de no establecerse mecanismos estatutarios para la realización de reuniones por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito, se seguirán las reglas previstas en los artículos 19 a 21 de la Ley 222 de 1995. En ningún caso se requerirá delegado de la Superintendencia de Sociedades para este efecto."

En las reuniones no presenciales, se deben cumplir una serie de requisitos, para que las

---

decisiones adoptadas, sean eficaces y proceda la inscripción ante la cámara de comercio respectiva; de igual manera el documento presentado para inscripción también debe llenar el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley, uno de éstos, es que el acta se encuentre firmada por parte del representante legal y el secretario de la sociedad, y que a falta de este último, sea firmada por alguno de los “asociados o miembros”.

Nótese, como la norma se encarga de reglamentar la ausencia del secretario, y no da lugar a una interpretación diferente, a que si el acta no está firmada por el secretario, la misma debe ser firmada por uno de los accionistas o miembros (entiéndase cuerpos colegiados).

Sobre este tema la Superintendencia de Sociedades se ha pronunciado y ha concluido lo siguiente:

“(...) es importante tener en cuenta que mientras el artículo 19 señala una nueva forma de reunión del máximo órgano social o de junta directiva, el artículo 20 consagra una alternativa para la toma de decisiones, en ambos casos con la participación de todos sus miembros.

En cuanto a las actas que den cuenta de las decisiones adoptadas, de acuerdo con los preceptos antes indicados, la ley señala claramente que se deben suscribir por el representante legal y el secretario de la compañía, o en defecto de éste, por algún socio o miembro de junta.

Es importante señalar que a diferencia de las formalidades exigidas para la elaboración de actas en reuniones presenciales del Máximo Órgano Social o de Junta Directiva – artículo 431 del Código de Comercio- en las que dichos órganos manifiestan su consentimiento y anuencia en la designación de las personas que han de actuar como presidente y secretario de la respectiva reunión, salvo que en los estatutos se haya consagrado alguna regla especial y a quien por ley les corresponde firmar en señal de aprobación, en el caso de reuniones no presenciales o de votación escrita, la ley suplente el consentimiento de los asociados o miembros, determinando expresamente las personas a quienes corresponde esa formalidad, sin la cual el documento no adquiere plena validez y su contenido no se hace obligatorio.

Adicionalmente, estima este Despacho que son tan claras y precisas las formalidades previstas en el artículo 21 cuando expresa que las actas elaboradas, como consecuencia de los preceptos contenidos en los artículos 19 y 20 “...serán suscritas por el representante legal y el secretario de la sociedad. A falta de este último, serán firmadas por alguno de los asociados o miembros...”, que no hace falta interpretación alguna; es una función asignada al representante legal y al secretario de la compañía

---

obviamente cuando estuviere previsto el cargo y delegada únicamente en un asociado, si se trata de reuniones del máximo órgano social, o en un miembro, si se trata de la junta directiva. Sobre el particular, es oportuno recordar el principio general del derecho establecido en el artículo 27 del Código Civil, según el cual cuando el sentido literal de una ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal."<sup>11</sup> (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

#### 5.5. Del acta No. XX del XX de XXX de XXX.

En el presente caso, es importante mencionar que las cámaras de comercio, no llevan el registro de los accionistas que hacen parte de las sociedades por acciones, por lo tanto, no es viable determinar si una sociedad de esta naturaleza está compuesta por uno o varios accionistas, sin embargo, teniendo en cuenta el principio de la buena fe<sup>12</sup> que acompaña todas las actuaciones que los particulares adelantan ante las autoridades, la entidad registral debe atenerse a lo indicado dentro del texto del acta presentada para inscripción, y con base en la constancia relacionada con el quórum, puede establecer cuántos accionistas componen la sociedad.

Entonces, en virtud de la teoría planteada anteriormente, al caso en particular que nos ocupa, se establece conforme a la constancia del acta No. XX del XX de julio de XXX, en cuanto al quórum, que la sociedad XXXXXX, es propiedad de un sólo accionista, el cual toma la decisión de delegar la firma como secretario para los efectos legales pertinentes en el señor XXXXXX, quien adquiere la doble condición.

De lo anterior, lo primero que debemos precisar es que la sociedad tiene regulado en sus estatutos las reglas para las reuniones no presenciales<sup>13</sup>, es decir, que el documento presentado para inscripción en el cual conste una reunión de estas características, sí debe estar firmado por el representante legal y el secretario de la sociedad, o en ausencia de alguno de los anteriores, por uno de los accionistas; lo

---

11. Oficios No. 220-21335 del 30 de marzo de 1999 y 220-078889 de 3 de julio de 2011 de la Superintendencia de Sociedades.

12. Artículo 83 de la Constitución Política de Colombia.

13. Artículo 21º- REUNIONES UNIVERSALES Y NO PRESENCIALES. Las reuniones de la Asamblea General de Accionistas se efectuarán en el domicilio social. Sin embargo, la Asamblea General de Accionistas podrá reunirse válidamente cualquier día y en cualquier lugar sin previa convocatoria, cuando se hallare representada la totalidad de las acciones que integran el capital social. Igualmente, se podrán llevar a cabo reuniones no presenciales por comunicación simultánea o sucesiva y por consentimiento escrito siguiente las reglas de la Ley 1258 de 2008, la Ley 222 de 1995 y normas que las modifiquen o adicionen.

---

segundo, es que efectivamente el acta viene firmada por el representante legal de la sociedad; y lo tercero, es que al delegar el único accionista en el señor XXXX la firma del acta como secretario, se está cumpliendo con la regla que el accionista, en este caso el único, es quien está firmando el acta a través de su representante.

En conclusión, para el control legal de la entidad la firma del señor XXXX, se entiende como representante del accionista y no como secretario ad hoc, pues insistimos, la ley no permite este tipo de delegación en las reuniones no presenciales.

En virtud de lo anterior, la Cámara de Comercio de Bogotá, procedió el XX de XXXX de XXX a la inscripción del acta No. XXX del accionista único del XX de XXX de XXX bajo el registro XXXXX del libro XX.

Teniendo en cuenta lo expuesto, debemos resaltar que no es correcta la afirmación que hace el peticionario a lo largo de su escrito, cuando señala que el abogado de registros obró de manera “arbitraria” al abstenerse de inscribir el acta y que la entidad motivó falsamente el acto administrativo de abstención de registro, reiteramos, porque la ley facultó expresamente a las cámaras de comercio de abstenerse de inscribir los documentos, actos y actas, que no cumplan con el lleno de los requisitos formales.

De igual manera, consideramos que la entidad no vulneró los derechos constitucionales que invoca el peticionario en su escrito (artículos 13<sup>14</sup> y 100<sup>15</sup>), toda vez, que no impuso cargas adicionales o diferentes a las establecidas en la ley para el trámite que nos ocupa, así como para los ciudadanos colombianos.

Finalmente, en relación con la afirmación hecha por el peticionario, en cuanto a que la

---

14 . “ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

15. “ARTICULO 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.”

---

cámara de comercio no ha tachado de falsa el acta, es preciso señalar que la ley sólo ha otorgado a quienes están investidos de jurisdicción la facultad de valorar las causas y los efectos de un hecho o acto jurídico punible, para ordenar que cesen sus efectos, así mismo verificar la autenticidad o no de las firmas o huellas puestas en las actas o documentos; y a la Fiscalía General de la Nación<sup>[2]</sup> iniciar las investigaciones correspondientes; por el contrario, las cámaras de comercio deben atenerse a lo consignado en las actas presentadas para inscripción y no les asiste la posibilidad de controvertir lo plasmado en los documentos presentados para registro y mucho menos tacharlos de falsos, por lo tanto, no le corresponde a la Cámara de Comercio de Bogotá, tachar de falsa el acta No. xx del xx de xx de xx.

En los anteriores términos hemos dado respuesta a su comunicación.

Atentamente,

VICTORIA VALDERRAMA RÍOS  
Jefe Asesoría Jurídica Registral

---

[2] iniciar las investigaciones. Constitución Política: Artículo 250. "Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá: (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).



